

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Subventions de l'État aux Communes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} Décembre 1934, à 13 heures 30

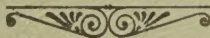
PAR

PIERRE HENRIET

PRÉSIDENT : M. JÉZE, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. BARTHÉLÉMY, Professeur.

M. LAFERRIÈRE, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

160, RUE ST-JACQUES

1934



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Les Subventions de l'Etat
aux Communes**

Les Subventions de l'État aux Communes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} Décembre 1934, à 13 heures 30

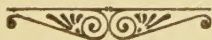
PAR

PIERRE HENRIET

PRÉSIDENT : M. JÈZE, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. BARTHÉLÉMY, Professeur.

M. LAFERRIÈRE, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

160, RUE ST-JACQUES

—
1934



INTRODUCTION

La subvention est sans doute l'une des institutions les plus critiquées des finances locales. Les Municipalités qui en bénéficient sont les premières à s'en plaindre et c'est devenu une de leurs revendications essentielles que d'en réclamer l'abolition.

Cependant cette unanimité n'est qu'apparente. Si tout le monde est d'accord pour condamner les subventions, on l'est beaucoup moins dès qu'on veut préciser les griefs à leur imputer. Pour les uns, elles sont excessives et poussent les administrations au gaspillage. Pour d'autres, elles sont trop faibles et n'apportent aux budgets locaux qu'une aide dérisoire. Certains dénoncent l'arbitraire et la fantaisie qui président à leur distribution, et d'autres, la rigidité et l'automatisme des barèmes suivant lesquels elles sont réparties.

Par ailleurs, l'ostracisme qui frappe les subventions ne les a pas empêchées de se maintenir et de se développer. Jusqu'à ces derniers temps, il était rare qu'une année passât sans création d'allocations nouvelles ou majoration des anciennes, et la même unanimité qui, tout à l'heure, condamnait les subventions, se retrouvait pour en réclamer l'augmentation.

Ces contradictions et ces anomalies justifient, semble-t-il, la présente étude dont le seul dessein est d'apporter quelque clarté en un débat à première vue fort obscurci. Cette étude répondra à trois questions élémentaires :

- Qu'est-ce exactement qu'une subvention ?
- A quoi peut-elle servir ?
- Comment doit-on s'en servir ?

Qu'est-ce qu'une subvention ? — Faute de se l'être demandé, on l'a souvent confondue avec des institutions

voisines, comme le fonds commun dont on lui impute généreusement tous les défauts. Notre premier souci sera donc de définir la subvention, de la situer dans les finances locales françaises, d'en indiquer les caractères juridiques les plus marquants. Cette première partie de notre étude, nous l'appellerons *la Théorie des Subventions*.

A quoi sert la subvention ? — Faute de le savoir, on risque d'employer la subvention à contre-sens, de lui demander trop ou autre chose que ce qu'elle peut donner. Beaucoup de critiques adressées aux subventions visent en réalité des subventions mal employées. Notre seconde partie sera consacrée au rôle des subventions dans l'administration et dans les finances locales, autrement dit, à *la Politique des Subventions*.

Comment se sert-on de la subvention ? — Instrument administratif et financier dont ses adversaires ne peuvent méconnaître l'importance, la subvention vaut ce que vaut l'ouvrier qui l'emploie. Combien de subventions doivent leur impopularité à leur répartition défectueuse, à leur taux excessif ou insuffisant, aux formalités interminables dont s'accompagne leur allocation et leur paiement ? Dans notre troisième partie, consacrée à *la Technique des Subventions*, nous passerons précisément en revue les règles d'attribution des subventions, leurs bases de calcul, leur taux, les modalités d'allocation et de paiement, le contrôle de leur emploi.

A la lumière des principes ainsi dégagés en cours de route, nous pourrons alors, — ce sera notre conclusion, — porter un jugement d'ensemble sur le système actuel des subventions françaises et indiquer sur quels points et dans quel sens il peut et doit être réformé.

PREMIÈRE PARTIE

La Théorie des Subventions

CHAPITRE PREMIER

Définition de la subvention.

La subvention est chose aujourd'hui si commune qu'on se dispense souvent de la définir. Chacun sait que l'Etat vient de diverses façons en aide aux Départements et aux Communes ; qu'il les exempte de certains impôts ; qu'il met à leur disposition son propre personnel ou son matériel ; qu'il leur consent des avantages de crédit ; qu'il leur accorde des prestations en nature ou des allocations pécuniaires. On désigne couramment sous le nom de subvention, l'ensemble de ces interventions.

Cette façon de voir n'est pas inexacte ; elle correspond à la subvention entendue au sens large du mot. Mais dans le langage technique, on réserve ce terme aux seules prestations *pécuniaires* de l'Etat et même à certaines d'entre elles seulement.

Nous définirons donc la subvention : *une somme d'argent que l'Etat attribue aux collectivités locales et qu'il répartit en tenant compte de leurs besoins.*

Cette définition se rapproche de celle que donne S. Webb dans son magistral ouvrage sur les subventions (1).

« The grant in aid is a subvention payable from the Exchequer of the United Kingdom to a local governing Authority, in order to assist that authority in execution of some or all of its statutory duties ».

(1) S. Webb . *Grants in aid*. 1^{re} éd. 1911, 2^e éd. 1920.

Reprenons les trois termes de notre définition :

- la subvention est une somme d'argent ;
- que l'Etat alloue aux collectivités locales (en la circonstance, aux communes) ;
- et qu'il répartit en tenant compte de leurs besoins.

§ 1. — LA SUBVENTION EST UNE SOMME D'ARGENT.

Ce premier caractère de la subvention n'est plus discuté aujourd'hui (1).

Par là, elle se distingue d'autres formes d'intervention de l'Etat qui visent au même but qu'elle, mais qui ne se traduisent par aucune allocation pécuniaire. Certaines de ces interventions ont beaucoup d'importance, et parfois elles se rapprochent de la subvention à un point tel qu'on arrive à confondre les deux institutions.

Il n'est donc pas inutile de leur consacrer une brève étude.

Ces modes d'intervention peuvent être ramenés à quatre groupes principaux :

- 1° les immunités et franchises fiscales ;
- 2° les prestations de services ;
- 3° les prestations en nature ;
- 4° les avantages de crédit.

A. — *Les franchises fiscales.*

Les Départements et les Communes sont en principe soumis aux impôts de droit commun. Mais ce principe comporte de très nombreuses exceptions. Bornons-nous à énumérer les principales :

a) *Impôt foncier* : les immeubles appartenant aux collectivités locales sont exempts d'impôt foncier, dès lors qu'ils

(1) En ce sens, G. Jèze : *Cours élémentaire de Science des Finances*, 5^e édition 1912, p. 1121.

sont affectés à un service public ou d'utilité générale et sont improductifs de revenus (1).

b) *Droits sur les mutations à titre onéreux* : En vertu de la loi du 3 mai 1841 (art. 58) sur l'expropriation, tous les actes faits par application de cette loi, sont visés pour timbre et enregistrés gratis. Cette exonération a été étendue par la loi de finances du 30 décembre 1928, art. 22, aux acquisitions amiables des Départements et des Communes, destinées à l'enseignement public, à l'assistance ou à l'hygiène sociale, ainsi qu'aux travaux d'embellissement ou de construction préalablement déclarés d'utilité publique par le Préfet. On peut dire que depuis cette loi, presque toutes les acquisitions immobilières à titre onéreux des communes sont exemptes d'impôt.

c) *Droits sur les mutations à titre gratuit* : Depuis longtemps, les communes bénéficiaient d'un régime de faveur pour les dons et legs qui leur étaient faits. L'art. 21 de la loi de finances du 21 avril 1930 a exempté de droits de mutation à titre gratuit tous les biens qui leur adviennent par donation ou succession (2).

d) *Impôt sur le revenu des emprunts communaux* (3) : Avant 1929, les emprunts des communes étaient soumis au droit commun, c'est-à-dire, suivant le cas, à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, institué par la loi du 29 juin 1872 ou à l'impôt sur le revenu des créances, dépôts et cautionnements, établi par la loi du 31 juillet 1917. Ces impôts, dont le taux est actuellement de 16 %, constituaient, pour les communes, une charge importante dont le législateur a entrepris de les libérer. L'exonération a été réalisée en trois étapes :

1°) En premier lieu, la loi du 29 décembre 1929 (art. 17) a exonéré les emprunts *contractés après le 1^{er} janvier 1930*,

(1) Allix et Lecerclé : *Les Impôts français : l'Impôt sur le Revenu*, I, p. 209. Cette exemption a été étendue par la loi du 29 décembre 1929 aux ouvrages établis pour la distribution d'eau potable ou de l'énergie électrique.

(2) M. Félix : *L'allègement des charges des départements et des communes*, 1933, p. 53 et suivantes.

(3) M. Félix : *op. cit.*, p. 99 et s.

Lecarpentier : *Le problème des finances locales en France*, 1932.

auprès de la Caisse des Dépôts : du Crédit Foncier, du Crédit National et des Caisses d'Épargne, ou émis directement dans le public.

2° La même exonération a été ensuite étendue à tous les emprunts *déjà contractés au 1^{er} janvier 1930*, dans tous les cas où l'impôt est pris en charge par la collectivité débitrice (Loi de finances du 16 avril 1930, art. 31).

3° Enfin, dans le cas où *l'impôt est à la charge du prêteur*, il continue à être perçu par le Trésor qui le remboursera aux communes, suivant une procédure assez compliquée. Le remboursement ne s'applique d'ailleurs qu'aux emprunts *inconvertibles et non remboursables émis depuis la mise en vigueur de l'art. 50 de la loi du 25 juin 1920* (Loi de Finances du 31 mars 1931, art. 64).

e) *Les franchises postales.* — A côté des exemptions fiscales proprement dites, nous rangerons les franchises postales assez nombreuses dont les municipalités bénéficient aujourd'hui (1).

En principe, ces franchises sont réservées à la correspondance relative au service de l'Etat et les maires n'en usent que dans la mesure où ils sont agents du pouvoir central.

Ce principe a tout d'abord subi de nombreuses exceptions de détail énumérées dans les ouvrages spéciaux. Puis la loi du 20 janvier 1931 est allée plus loin : elle prévoit la correspondance en franchise entre le maire, le Préfet et le Sous-Préfet, et, en outre, entre les maires du même Département, pour les correspondances de service expédiées sous pli ouvert.

*
* *

Bien qu'elles ne se traduisent par aucune allocation pécuniaire apparente, toutes ces exemptions apportent une aide appréciable aux communes étant donné le taux élevé de certains des impôts dont elles les dispensent (13,50 et 16,50 % pour les acquisitions immobilières, 18 % pour les dons et legs, 16 % pour le revenu des emprunts). Que l'Etat verse

(1) Sur la question, voir Giral : *Communes et P. T. T.*, p. 132 et s.

à une commune une allocation de 100.000 francs, ou qu'il l'exonère d'un impôt équivalent, le résultat est pratiquement le même. A cet égard, les exonérations fiscales dont jouissent aujourd'hui les municipalités font, jusqu'à un certain point, office de subventions.

B. — *Les Prestations de Services.*

De simple abstention qu'elle était tout à l'heure, l'intervention de l'Etat devient maintenant prestation active, soit qu'il mette à la disposition des collectivités locales son propre personnel, son matériel ou ses immeubles.

a) Nous dirons peu de chose des *concessions de matériel ou d'immeubles*, tant le rôle qu'elles jouent dans l'administration locale est insignifiant. Quand on saura que les communes peuvent obtenir de l'Etat le dépôt d'objets d'art pour leurs musées, de livres pour leurs bibliothèques scolaires, des prêts d'armes pour équiper leurs gardes champêtres (Circ. Guerre du 24 août 1877) ou de films pour leurs cinématographes scolaires ou agricoles, on connaîtra les principales d'entre elles.

b) L'intervention de l'Etat est beaucoup plus intéressante quand il met son propre personnel à la disposition des communes. C'est l'instituteur qui assure, dans l'immense majorité des localités, le secrétariat de la mairie. De même, ce sont les percepteurs qui font office de receveurs municipaux dans la plupart des communes. De même encore, c'est l'Administration des Contributions Directes qui établit les rôles des centimes additionnels communaux et des taxes assimilées. Il n'est pas jusqu'aux octrois et au droit des pauvres qui ne soient parfois perçus par les agents des Contributions Indirectes.

Dans 51 départements, les Ingénieurs des Ponts-et-Chaussées remplissent en même temps les fonctions d'agents-voyers pour le compte des départements et des communes (1). Enfin, depuis la loi du 30 octobre 1919, ce sont

(1) Maspétol et Laroque : *La Tutelle Administrative*, 1930, p. 126 et s.

des gardes forestiers « domanialisés » qui gèrent les bois communaux soumis au régime forestier.

Dans tous ces cas, l'Etat prête son personnel aux communes, en vue du fonctionnement des services communaux. Nous n'affirmerons pas que cette pratique soit parfaitement compatible avec l'autonomie des administrations locales et que les fonctionnaires intéressés consacrent tout le temps voulu à leurs fonctions municipales, accaparés qu'ils sont par le service de l'Etat. D'autre part, les services qu'ils rendent aux communes sont en principe rétribués par ces dernières. Néanmoins, ce régime est encore avantageux pour les municipalités puisqu'il leur procure la collaboration d'un personnel indiscutablement compétent à de bien moindres frais que si elles devaient recruter elles-mêmes et appointer des agents spéciaux.

Parfois, d'ailleurs, et bien que ce soit l'exception, les prestations en question sont *gratuites* ou effectuées à *taux réduit*. Ainsi le Ministre de l'Agriculture peut accorder, en cas d'insuffisance de leurs revenus, des dégrèvements de tout ou partie des frais de garderie à leur charge, aux communes propriétaires de forêts en montagne à très faible revenu et dont la soumission au régime forestier est nécessaire à l'intérêt général.

D'autre part, l'Etat supporte, depuis la loi de finances du 31 mars 1931 (art. 67), les traitements et frais de gestion des percepteurs chargés des fonctions de receveurs des communes et des Etablissements hospitaliers. Enfin, les municipalités peuvent obtenir le concours gratuit du service du Génie rural pour leurs projets d'améliorations foncières ou agricoles (arrêté du Ministère de l'Agriculture du 25 juillet 1903 et Circulaires des 19 décembre 1923 et 7 mars 1928) ou pour leurs projets d'adduction d'eau potable (Circ. Agriculture du 18 septembre 1930).

C. — *Les Prestations en Nature.*

Rares, en temps normal, les allocations en nature aux collectivités locales ont joui, ou plus exactement ont failli

jouer, ces dernières années, un rôle extrêmement important. On se souvient que d'après le plan Dawes de 1924, l'Allemagne pouvait se libérer d'une partie de la dette des Réparations au moyen de prestations en nature. Pour utiliser ces prestations, dont on se trouvait alors fort embarrassé, on songea aux administrations publiques, et la loi du 24 mars 1928 autorisa Etat, Départements et Communes à exécuter par ce procédé tout ou partie de leurs travaux. En même temps, l'Etat songea à s'acquitter par ce moyen d'une partie de ses subventions en espèces aux collectivités locales. Ainsi, le Ministère de la Santé Publique décida, par une circulaire du 2 février 1929, que pour suppléer à l'insuffisance des crédits de subventions pour construction de sanatoriums, l'aide de l'Etat serait complétée au moyen de prestations, tant gratuites que remboursables, dans la proportion suivante :

- Subventions en espèces : 15 % de la dépense.
- Prestations gratuites : 30 à 35 %.
- Prestations remboursables à 2,75 % d'intérêt : 10 à 15 %.

Vers la même époque, le même Ministère promettait au Département de la Seine, en vue du financement d'un programme de constructions hospitalières de 120 millions, une participation de l'Etat comportant 25 millions de prestations gratuites et autant de prestations remboursables.

L'adoption du plan Young en 1929 a mis fin au régime des allocations en nature aux municipalités avant qu'il eût donné ses pleins effets. Il est donc difficile de se prononcer sur ses mérites et ses inconvénients (1). Ce qu'il convient de souligner, c'est qu'en la circonstance, les prestations devaient tenir lieu des subventions en espèces, répondre aux mêmes fins et obéir aux mêmes règles d'attribution.

D. — *Les avantages de Crédit aux Communes.*

Il arrive que l'Etat vienne en aide aux communes, soit

(1) Voir sur la question, l'article de M. Lechat : « L'utilisation des Prestations en nature par les Etablissements d'Assistance et d'Hygiène » dans la *Revue des Etablissements de Bienfaisance*, de Mai 1931.

pour leur procurer les fonds d'emprunts dont elles ont besoin, soit pour alléger la charge des emprunts qu'elles auraient contractés par leurs propres moyens. Dans le premier cas, il y a *avance*, et dans le second : *bonification d'intérêt*.

Lorsqu'il consent une avance à une commune, l'Etat se fait prêteur, soit qu'il puise les fonds dans les disponibilités de sa Trésorerie, soit qu'il les emprunte au dehors. Mais la principale raison d'être des avances, c'est de procurer aux communes des capitaux à *bon marché*. Elles sont donc généralement accordées à *taux réduit*. Ainsi l'Etat prêtera à 2 1/2 ou 3 %, alors que le taux normal de l'intérêt est de 6 %. Mais, en ce cas, tout se passe comme si l'Etat accordait à la commune une subvention par annuités de 3 %, différence entre le taux réduit et l'intérêt normal. C'est pourquoi certains auteurs (et notamment M. Jèze, *Cours Élémentaire de Science des finances*, édition 1912, p. 1122) ont pu, non sans raison, assimiler les avances à de véritables subventions. Il nous paraît préférable de réserver cette dernière appellation pour les versements en espèces effectués par l'Etat. Mais il n'en reste pas moins, qu'en fait, les avances à *taux réduit* font exactement office de subventions.

Le dernier pas se trouve franchi avec le système des *bonifications d'intérêt*, quand, laissant les communes emprunter elles-mêmes, aux conditions ordinaires du marché, l'Etat prend à sa charge une partie de l'intérêt de leurs emprunts. On se trouve alors en présence d'un versement effectif d'espèces, donc d'une véritable subvention.

*
* *

Avances et bonifications ont pris, surtout depuis la Guerre, une importance croissante. Mais l'idée n'en est pas nouvelle : elle avait déjà inspiré la création, en 1868, de la Caisse des Chemins vicinaux et, en 1878, de la Caisse des Constructions scolaires, chargées de fournir aux communes des capitaux à *taux réduit*, la première, en vue de l'achè-

vement des chemins vicinaux, la seconde, en vue du développement des constructions scolaires.

L'insuccès relatif, — dont nous reparlerons, — de ces deux expériences n'empêcha pas, qu'après la guerre on ait voulu les rééditer. Pourquoi ?

1° En premier lieu, pour procurer des capitaux aux communes qui éprouvaient à l'époque (1920-1926) les plus grandes difficultés pour réaliser leurs emprunts.

2° En second lieu, on voyait dans les avances un moyen de supprimer les subventions de l'Etat qui ont, comme on sait, plutôt mauvaise presse.

a) *Caisse d'avances et Caisse de Crédit.* — Le premier des projets de Caisses d'Avances remonte au 30 juin 1920. Dû au député Caillat, il prévoyait la création d'une Caisse autonome qui devait prêter sans intérêt aux communes au moyen d'une dotation fournie par les fonds des Jeux et du Pari Mutuel, jusqu'alors distribués sous forme de subventions (1).

Cette proposition n'aboutit pas, mais elle fut reprise avec des variantes par le Gouvernement, le 25 mai 1923. En 1926, M. Queuille déposait à son tour une proposition amendant les textes précédents. Le tout fut amalgamé en un projet unique que la Chambre adopta les 10-12 mai 1927. Le Sénat se disposait à le voter à son tour quand, en 1929, le Gouvernement Tardieu crut devoir l'incorporer à son projet d'Outillage National. Il en fut disjoint par la suite et, après des tribulations diverses, la Caisse d'Avances qu'il prévoyait, devint la Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes, créée par la loi du 28 décembre 1931 (2).

Cette Caisse offre la particularité de ne pas accorder d'avances, mais seulement des bonifications d'intérêt, autrement dit, des subventions.

Nous la retrouverons donc plus loin.

(1) V. sur le projet Caillat, les rapport de M. Marchais. Doc. Parl., Chambre 1924, Annexe 439, p. 1370.

(2) Sur cette Caisse, v. *infra*, 2^e Partie, Chap. II et surtout l'ouvrage de M. Félix : *La réforme générale des Finances locales* : I. — La Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes, 1932.

Soulignons simplement au passage, la paradoxale destinée d'une réforme qui, conçue dans le but de supprimer les subventions, aboutit à en créer de nouvelles.

b) Les avances existantes. — Bien que les projets de caisses de M. Caillat et ses collègues n'aient pas abouti, du moins, en tant qu'organismes de prêts, le système des avances à taux réduit s'est considérablement développé depuis la guerre. Sans nous attarder aux avances aux communes, pour la construction de routes forestières, qui sont insignifiantes (25.000 fr. au budget de 1932), nous citerons :

1° Les avances aux communes atteintes par les événements de la guerre, pour les aider à faire face à leurs dépenses extraordinaires (Loi du 4 octobre 1919).

2° Les prêts à taux réduit prévus par la loi du 10 mars 1930, relative à la réparation des dommages causés par les inondations du Midi, en faveur des collectivités publiques sinistrées, pour la reconstruction des édifices publics détruits (1).

3° Les avances prévues par la législation sur les H. B. M. (Loi du 5 déc. 1922, art. 33). Les collectivités qui construisent des H. B. M. et, par conséquent, les communes, peuvent bénéficier (2) de prêts à taux réduit (2 %).

La loi de finances du 30 mars 1929, art. 70, a étendu ces avantages aux départements, communes et autres collectivités participant à la création ou à l'aménagement de sanatoriums ou de préventoriums publics.

4° Les avances pour l'électrification rurale, qu'en vertu de la loi du 2 août 1923, la Caisse Nationale de Crédit Agricole peut consentir aux départements et aux communes, au taux maximum de 3 % et pour une durée maxima de 40 ans en vue de l'établissement ou l'exploitation de leurs réseaux ruraux d'électricité (3).

5° Les avances les plus importantes sont destinées à la

(1) Leur taux a été fixé à 1.50 % par la loi de finances du 31 mars 1931.

(2) Du moins théoriquement, car, en fait, ces avantages sont réservés par priorité aux offices d'H. B. M. et les communes n'en bénéficient pour ainsi dire jamais.

(3) Ch. Blaevoet : *La distribution de l'Electricité*, 1930, p. 35 et s.

remise en état du réseau vicinal et rural, ainsi qu'aux travaux communaux d'adduction d'eau potable. Instituées par la loi de finances du 30 décembre 1928, elles sont accordées aux départements qui les rétrocèdent aux municipalités. Leur montant global, fixé à l'origine à 500 millions, a été doublé par la loi de finances du 16 avril 1930 (art. 187).

§ 2. — LA SUBVENTION, SOMME D'ARGENT ALLOUÉE PAR L'ÉTAT
A UNE COMMUNE.

Cette proposition va de soi et n'appelle que quelques précisions. En principe, les subventions sont prélevées sur des crédits *inscrits au budget de l'Etat*, et versées *directement* aux communes, au budget desquelles elles doivent figurer en recettes.

Mais il n'en est pas toujours ainsi. On rencontre, en effet, des subventions *extra-budgétaires* et des subventions *indirectes*, c'est-à-dire qui ne sont pas effectivement encaissées par les municipalités.

1° *Les subventions extra-budgétaires.* — Les plus importantes sont (1) les subventions allouées sur les fonds des Jeux et du Pari Mutuel. Nous aurons souvent l'occasion d'en reparler. Qu'on sache seulement pour l'instant que les lois du 2 juin 1891 et du 31 mars 1903 ont institué deux prélèvements sur le Produit du Pari Mutuel, le premier, en faveur des œuvres locales de bienfaisance, le second, en faveur des travaux communaux d'adduction d'eau potable ; que d'autre part, une loi du 15 juin 1907 a prescrit un prélèvement analogue de 15 % sur le Produit brut des Jeux dans les Cercles et Casinos, au profit des œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène et d'utilité générale.

Avant la loi du 11 juillet 1933, dont il est question en note, ces prélèvements ne figuraient pas au budget général. Cependant, on n'a jamais hésité à considérer comme subventions de l'Etat, les allocations qu'ils permettaient d'ac-

(1) Ou plus exactement « étaient ». La loi du 11 juillet 1933 a en effet décidé leur rattachement au Budget de l'Etat, à titre de fonds de concours, à partir du 1^{er} janvier 1934.

corder. A notre connaissance, la thèse opposée n'a été soutenue qu'une fois à l'occasion suivante : aux termes du décret du 14 mai 1908, les Ingénieurs des Ponts-et-Chaussées ont droit, lorsqu'ils travaillent pour le compte des communes, à des honoraires calculés sur la dépense, *déduction faite de la part contributive du Trésor Public*. La question s'étant posée de savoir si les subventions du Pari Mutuel devaient être ainsi déduites de la dépense, le Ministère des Finances, tirant argument du caractère extra-budgétaire de ces allocations, ne craignit pas d'affirmer qu'elles ne pouvaient être considérées comme une « contribution du Trésor » susceptible d'être défalquée pour le calcul des honoraires. Cette réponse dictée par les besoins de la cause ne prévaut cependant pas contre l'opinion communément admise qu'en dépit de leur caractère extra-budgétaire, les allocations du Pari Mutuel et du Produit des Jeux sont de véritables subventions de l'Etat.

La réponse est plus douteuse dans le cas d'autres allocations extra-budgétaires, les secours sur le fonds des Amendes de Police Correctionnelle (1). En vertu des ordonnances royales des 30 décembre 1823 et 10 février 1824, le produit des amendes de police correctionnelle sert, après certains prélèvements, à former, dans chaque département, un fonds commun (2) applicable jusqu'à concurrence des $\frac{3}{4}$ aux « dépenses des communes qui éprouveront le plus de besoins ». Primitivement réparti par le Préfet, il l'est aujourd'hui par la Commission Départementale (Loi du 10 août 1871, art. 81).

Doit-on encore considérer comme subventions de l'Etat, ces allocations extra-budgétaires réparties en dehors de toute intervention des représentants du pouvoir central ? On peut en douter. Néanmoins, nous répondrons par l'affirmative, car les produits de Justice sont des recettes de l'Etat au

(1) Sur la question, voir H. Commandeur : *Le fonds des Amendes, dans la Vie départementale et communale*, de juillet 1928, p. 266 et s.

(2) D'ailleurs insignifiant, sauf dans le Département de la Seine.

premier chef et les modalités très particulières qui président à leur répartition ne leur font pas perdre ce caractère.

2° *Les subventions indirectes.* — Nous appellerons ainsi les allocations qui ne sont pas directement allouées à la commune, mais à une collectivité intermédiaire, généralement le département.

Parfois, l'Etat allouera une subvention au département, à charge par lui de la répartir entre les communes. Exemple : Subventions aux départements qui encouragent dans les communes rurales le remplacement des couvertures combustibles par des couvertures en matériaux incombustibles. Plus généralement, l'Etat subventionnera le département en tenant compte de l'aide que ce dernier accorde de son côté aux municipalités. C'est ce qui se passe en matière d'assistance obligatoire aux malades (Loi du 15 juillet 1893) ou aux vieillards (Loi du 14 juillet 1905). La répartition des dépenses se fait en deux temps : tout d'abord, entre la commune et le département, après quoi la dépense restant à la charge de ce dernier, après fixation du contingent communal, est partagée entre le département et l'Etat. Il tombe sous le sens que plus la participation du département aux charges communales sera grande, plus élevée sera sa propre dépense et plus forte la subvention de l'Etat. Il y a donc entre l'aide apportée à la commune et l'allocation de l'Etat, un lien indirect mais certain, et suffisant pour que nous comprenions, dans notre étude, les subventions de cette nature.

§ 3. — LA SUBVENTION, ALLOCATION TENANT COMPTE DES BESOINS LOCAUX.

Bien qu'elles aient pour résultat commun d'aider les municipalités à supporter leurs charges, toutes les allocations de l'Etat ne sont pas des subventions. Il faut, en outre,

que leur montant soit déterminé d'après l'importance des besoins de la localité bénéficiaire (1).

Ces besoins seront mesurés soit par l'importance des charges, soit par l'insuffisance des ressources de la commune. Ces charges et ces ressources peuvent elles-mêmes être évaluées de plusieurs façons, ce que nous verrons tout au long dans notre 3^e partie.

S'agit-il de proportionner la subvention aux charges locales ? On prendra en considération soit le montant d'une opération déterminée (construction d'école), soit les dépenses d'un service donné (assistance), soit encore l'ensemble des dépenses de la commune, le montant de sa dette, ou encore la charge d'impôts supportée par les contribuables (en France, ces charges sont pratiquement évaluées par le nombre de centimes additionnels aux anciennes contributions).

La subvention est-elle calculée d'après l'insuffisance des ressources communales ? On prendra comme base d'appréciation la capacité contributive locale, laquelle est généralement donnée par la valeur du centime. Plus le centime sera élevé, plus la commune sera présumée riche et moins elle aura besoin de l'aide de l'Etat. D'où la pratique des allocations inversement proportionnelles au centime qui tient une si grande place dans la répartition des subventions françaises (2).

Quand nous disons que la subvention est une allocation *qui tient compte* des charges ou des ressources locales, nous usons à dessein d'une expression très générale. On ne saurait, en effet, parler d'une proportion rigoureuse entre les deux éléments, charges locales et subvention. Parfois cette proportion existe, parfois elle fait défaut. Mais ce qu'on trouve toujours, c'est une certaine corrélation, une certaine

(1) Dans le même sens, R. Lainville : *Qu'est-ce que le budget communal ?* 2^e édition, p. 51.

(2) Consulter Virenque : *Les subventions proportionnelles au centime*. Thèse, Toulouse, 1912.

dépendance entre le montant de l'allocation et la situation financière de la collectivité.

C'est par ce caractère que la subvention s'oppose nettement — en théorie du moins — aux autres allocations de l'Etat aux communes. Les auteurs allemands (1) ont parfaitement fait la distinction entre la *subvention*, fonction des charges locales, et la *dotation* qui en est indépendante. La dotation, c'est une somme fixe, ou le produit d'un certain impôt, ou d'une certaine source de ressources répartie entre les communes suivant des bases indépendantes de leurs charges financières (2).

A l'heure actuelle, les dotations — nous conservons cette appellation commode, bien qu'elle soit peu usitée en France — revêtent l'une des trois formes ci-après :

- 1° attributions budgétaires ;
- 2° attributions sur le produit d'un impôt d'Etat ;
- 3° attributions sur fonds communs.

1° *Les attributions budgétaires.*

Elles ressemblent aux subventions avec lesquelles on les confond parfois. Leur importance actuelle est insignifiante.

a) Aux termes de la loi du 9 décembre 1905 (art. 41) sur la séparation des Eglises et de l'Etat, les sommes rendues disponibles par la suppression du budget des Cultes sont réparties chaque année au prorata du contingent de la contribution foncière des propriétés bâties qui leur a été assignée l'année qui a précédé la promulgation de la loi de séparation. Cette allocation n'est pas une subvention, mais une dotation indépendante des charges locales et dont le

(1) Von Kaufmann : *Kommunal финанzen*, t. II, p. 385 et s.

Reiszenstein : *Über finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbände und Staat* dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung und Verwaltung*, année 1887.

(2) Rapprocher de la définition qu'en donne P. Dubois. *Essai sur les finances locales*, p. 143 : Les dotations sont de véritables ressources fiscales qui, au lieu d'être levées par les autorités intéressées, le sont par l'Etat qui en répartit ensuite le produit *entre toutes les communes du territoire*.

Cette définition est d'ailleurs trop étroite et s'appliquerait surtout aux attributions sur fonds communs.

montant n'est plus influencé que par les disponibilités annuelles à répartir (1).

b) En vertu de la loi du 16 avril 1923 (art. 2) qui a réformé le statut douanier des anciennes zones franches, il sera alloué, pendant 30 ans, aux communes du pays de Gex et de la Hte-Savoie, une annuité calculée à raison de 40 fr. par habitant au recensement de 1911, en remboursement des droits de douane acquittés sur les principales denrées de consommation. Ici encore, nous sommes en présence d'une allocation constante, véritable dotation indépendante de la situation actuelle des communes bénéficiaires.

2° Les attributions sur impôts d'Etat.

La loi décide qu'une partie d'un impôt d'Etat sera ristournée à la commune sur le territoire de laquelle il aura été perçu. Ces allocations ont un intérêt d'ordre technique : elles simplifient le recouvrement qui s'effectue en même temps pour l'Etat et pour la commune ; de plus, elles intéressent les administrations locales au rendement de l'impôt. En tous les cas, elles s'opposent nettement aux subventions puisqu'elles sont fonction de la capacité contributive des communes et non de ses charges.

Les attributions de cette nature sont devenues assez rares depuis qu'a disparu en 1917, en même temps que l'impôt d'Etat sur les patentes, le prélèvement de 8 % institué au profit des communes sur cet impôt par la loi du 15 juillet 1881, art. 36.

Il ne subsiste plus guère :

1° que le prélèvement du 1/20^e de l'impôt d'Etat sur les chevaux et voitures (Loi du 23 juillet 1872) ;

2° que l'attribution aux communes, sièges d'exploitations minières, de la moitié du prélèvement effectué sur la rede-

(1) Cette dotation a été supprimée par un décret-loi du 4 avril 1934.

vance proportionnelle des mines (1) (Loi du 8 avril 1910, art. 4) ;

3° qu'une partie du produit des permis de chasse. (Loi du 3 mai 1844, art. 5).

3° *Les attributions sur fonds communs.*

Le système des fonds communs consiste à centraliser une fraction d'un impôt d'Etat en un fonds unique, et à le répartir ultérieurement entre les collectivités locales suivant des règles déterminées.

Cf. Rapport H. Sellier au 4^e Congrès International des Villes 1929, 1^{er} vol., p. 191. Dans le même sens, R. Lainville, *op. cit.*, p. 47.

A priori le procédé du fonds commun n'est pas inconciliable avec celui de la subvention. Rien ne s'oppose, en effet, à ce qu'un fonds commun soit réparti suivant les besoins locaux, ce qui est le cas du fonds des amendes de police correctionnelle, destiné, nous l'avons vu, aux communes « qui éprouvent le plus de besoins ». Mais c'est l'exception. La plupart des fonds sont répartis sans tenir compte des charges locales. C'est par là qu'ils s'opposent aux subventions.

Suivant quels principes s'effectue cette répartition ? Il n'est pas toujours très facile de le discerner car la doctrine du législateur est parfois incertaine. En réalité, le véritable objet du fonds commun, c'est de restituer aux collectivités locales une part de l'impôt perçu par l'Etat sur l'activité économique locale. Pour des considérations de technique fiscale, on décide de substituer à un impôt local existant ou à créer, un impôt d'Etat dont on répartira ensuite le montant de façon à restituer aux collectivités l'équivalent réel ou présumé de la recette dont elles ont été privées.

Parfois l'impôt local existait et on l'a supprimé ; en ce

(1) Le surplus de ce prélèvement alimente un fonds commun que nous retrouverons plus loin.

cas, on donnera à chaque commune l'équivalent de ce qu'il lui rapportait.

Parfois aussi, l'impôt n'existe pas encore et on veut précisément éviter de le créer en tant qu'impôt local. L'Etat le percevra et le ristournera aux communes dans la mesure où elles y auront contribué.

Autrement dit, avec le procédé du fonds commun, la commune reçoit en proportion de ses apports (1) ; avec le procédé de la subvention, elle reçoit en proportion de ses besoins.

Il s'en faut d'ailleurs que la réalité soit aussi simple que ce schéma très stylisé. Cela tient à ce que deux conceptions opposées se heurtent à l'occasion de la répartition des fonds communs : celle qui fait d'eux un procédé de restitution aux communes d'un impôt perçu sur l'activité locale ; celle qui voudrait les faire venir en aide aux communes nécessiteuses. Faute d'avoir pris parti entre ces deux conceptions, on en est arrivé parfois à des modes de répartition hybrides qui s'inspirent à la fois de l'une et de l'autre, et dont nous aurons l'occasion (2^e partie, chap. 2) de souligner les imperfections.

Bornons-nous, pour l'instant, à compléter les vues générales qui précèdent par un rapide aperçu des fonds communs existants.

A) *Le fonds commun belge*. — Le prototype du fonds commun a été institué en Belgique à la suite de la suppression des octrois communaux.

La loi du 18 juillet 1860 qui a réalisé cette réforme a décidé d'indemniser les communes, en leur attribuant 40 % du produit brut des recettes de toute nature du service des Postes, de 75 % du droit d'entrée sur le café et de 34 % sur le produit des droits d'accise sur les vins, sur les eaux-de-vie indigènes, sur les bières, les vinaigres et le sucre. Ces ressources étaient centralisées en un fonds commun qui devait être réparti *entre les municipalités proportionnellement au chiffre d'impôts payé par chacune d'elles en prin-*

(1) C'est-à-dire en définitive de sa capacité contributive.

cipal, au titre de la contribution foncière bâtie, de la contribution personnelle et de la patente. Le principe qui a inspiré cette répartition est précisé, comme suit, dans le rapport publié en 1861 sur l'application de la loi :

« Pour que les bases de répartition adoptées se justifient, « il faut qu'à raison des éléments qui entrent dans la composition du fonds commun, elles correspondent à la part « des communes dans le produit des impôts à partager. Doc. « Parl. 1867, 1^{re} éd., p. 544 ».

Donc, au début, pas d'hésitation possible. Chaque commune reçoit du fonds commun en proportion de ce qu'elle y a versé sous forme d'impôt.

Par la suite, des mesures nombreuses sont intervenues tant pour accroître les ressources alimentant le fonds, que pour en modifier les bases de répartition. Ainsi la loi du 30 décembre 1896, tout en maintenant aux municipalités l'équivalent de ce qu'elles touchaient en 1895, décide de répartir le surplus au prorata de la population de chaque commune. En ce faisant, le législateur belge voulait proportionner les allocations aux charges présumées des localités, beaucoup plus qu'à leur contribution au fonds commun. (Valerius, *Organisation, attributions et responsabilités des communes*, 1912).

Peu auparavant (le 19 août 1889) un fonds spécial avait été créé au moyen d'un prélèvement sur certains impôts d'Etat et réparti lui aussi au prorata de la population.

Cette préoccupation nouvelle de proportionner les fonds communs aux besoins des localités, mesurés par l'importance de leur population, se manifeste d'une façon encore plus nette avec la loi du 19 juillet 1922 qui substitue aux deux fonds existants un fonds des communes unique, alimenté par une dotation initiale de 100.650.000 fr., augmentée de 2,5 millions par an, ainsi que de la part des communes dans le produit de la taxe professionnelle sur les traitements, salaires et pensions. Ce fonds est réparti comme suit :

— pour les 4/10 au prorata du revenu cadastral de la propriété bâtie ;

- pour les 4/10 au prorata de la population ;
- pour le 1/10 au prorata du revenu, c'est-à-dire de la propriété non bâtie ;
- pour le 1/10 au prorata des dépenses d'enseignement professionnel et d'assistance publique, au cours de l'année précédente.

Ainsi, le nouveau fonds est distribué pour moitié *suivant la capacité contributive des communes* donnée par leur revenu cadastral, et pour moitié, d'après leurs besoins, mesurés par le chiffre de leur population ainsi que de certaines catégories de dépenses. On voit ainsi coexister, dans la même institution, deux régimes distincts, celui de la dotation, et celui de la subvention.

B) *Les fonds communs français.* — Pareille incertitude préside à la répartition des fonds communs français. L'idée qui prédomine est de les répartir au prorata des apports locaux, mais parfois il s'y mêle aussi la préoccupation de les proportionner aux besoins des communes.

Parfois encore, les bases d'attribution sont si générales (par exemple la population) qu'on peut tout aussi bien les considérer comme l'indice des charges locales que celui de la capacité contributive des collectivités.

Il en résulte un système de répartition fort complexe et aussi très critiqué.

1° *Le fonds commun des Mines.*

C'est le premier en date des fonds communs français. Aux termes de la loi du 8 avril 1910 (1), qui l'a institué, le 1/4 de la redevance proportionnelle de 20 % sur le produit net de l'exploitation minière est attribué aux communes. Une moitié de ce prélèvement va aux localités sur le territoire desquelles fonctionne l'exploitation (v. *supra*), l'autre alimente un fonds commun, lequel est réparti entre les communes de France où résident des ouvriers ou em-

(1) Modifiée par la loi du 25 juin 1920.

ployés occupés à l'exploitation des mines, au prorata du nombre de ceux-ci.

On a ainsi voulu faire bénéficier de la redevance des mines toutes les communes qui participent à l'activité minière et non uniquement les localités, siège des exploitations.

2° *Le fonds commun des Boissons.*

Beaucoup plus important est le fonds commun des Boissons (1), institué par la loi du 22 février 1918, qui a supprimé les droits d'octroi sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques. Ces droits ont été remplacés par une majoration des impôts d'Etat sur l'alcool (droit de consommation), sur la circulation des vins et des cidres et sur la fabrication des bières.

Ces majorations vont à un fonds commun qui est réparti entre toutes les communes — et non uniquement les villes à octroi. La répartition a été conçue de façon à rembourser aux villes à octroi l'équivalent de ce que les droits supprimés leur rapportaient et de proportionner les versements aux communes sans octroi au produit présumé de ces droits s'ils y avaient été perçus.

A cet effet, on procède comme suit :

a) Le montant des droits *sur les vins et cidres* est distribué entre les communes au prorata de la consommation *par tête d'habitant en 1913*. Cette consommation individuelle forfaitaire est appliquée à la population *actuelle* de la commune et affectée du tarif minimum fixé par la loi du 29 décembre 1897, pour les droits d'octroi sur les vins et cidres, dans les localités de population correspondante (Loi du 28 déc. 1922, art. 25).

b) Le produit du droit *sur la bière* est attribué au prorata de la consommation par tête d'habitant, en 1913, multipliée par la population actuelle.

c) On ne pouvait décemment répartir le droit sur les *alcools* suivant la consommation en 1913, ce qui eût été une

(1) Produit en 1929 : 495.967.687 fr.

prime à l'intempérance ; on se sert donc du chiffre de la population, tel qu'il résulte du dernier recensement. Ajoutons que la loi du 25 février 1918 garantit aux communes à octroi un minimum d'allocation égal au revenu qu'elles avaient tiré en 1913 des droits supprimés.

3° *Le fonds commun du chiffre d'affaires.*

Lorsque la taxe sur le chiffre d'affaires a été créée en 1920, la situation financière des communes exigeait la mise immédiate à leur disposition de ressources nouvelles et importantes.

On ne pouvait songer à créer des centimes additionnels locaux sur le nouvel impôt, ce qui aurait compliqué sa perception et surtout avangagé les villes, — centres des principales affaires, — au détriment des campagnes.

La loi du 25 juin 1920 a donc institué un nouveau fonds commun, alimenté par un décime additionnel à l'impôt de 1 % alors perçu par l'Etat (1), et réparti pour 1/3 entre les départements et pour 2/3 entre les communes.

Ne pouvant prendre comme base d'attribution le chiffre d'affaires constaté dans chaque commune — ce qui eût désavangagé les campagnes — on s'est rabattu sur la population. Le fonds commun du chiffre d'affaires est donc réparti au prorata de la population telle qu'elle résulte du dernier recensement. Du moins, en est-il ainsi pour les 2/3 réservés aux communes, car depuis 1923, la part du département est répartie comme suit :

a) On commence par allouer à chaque département une somme de 2 fr. par tête d'habitant ;

b) le surplus est distribué au prorata de la population affectée d'un coefficient qui varie *en raison inverse de la valeur du centime démographique départemental*.

Le centime démographique (c'est-à-dire le quotient de la valeur du centime par sa population) étant l'indice clas-

(1) Actuellement le taux de l'impôt est de 2 % dont 1,90 % au profit de l'Etat et 0,10 au profit du fonds commun.

sique des ressources locales, l'allocation susvisée est en définitive *fonction de l'insuffisance de ces ressources* : c'est donc une véritable subvention (1).

4° *Le fonds commun des automobiles.*

Nous le mentionnons à titre rétrospectif. Institué, lui aussi, par la loi du 25 juin 1920, il était alimenté par le 1/10^e de l'impôt d'Etat sur les automobiles. Sa répartition était faite entre les départements, proportionnellement pour chacun d'eux à la longueur des routes départementales, des chemins de grande communication et vicinaux ordinaires, en état de viabilité et de bon entretien. On voulait ainsi tenir compte aux collectivités des charges que le développement de la circulation automobile ajoute à leurs dépenses de viabilité. Ce fonds s'est trouvé supprimé, en même temps que l'impôt qui l'alimentait, par la loi du 23 décembre 1933, art. 20.

5° *Le fonds commun de la carte des Etrangers (2).*

Aux termes de l'art. 88 de la loi du 26 mars 1927, la délivrance ou le renouvellement de la carte d'identité sur les étrangers donne lieu à la perception des taxes suivantes :

— 100 fr. (pour la délivrance) dont 85 fr. pour l'Etat et 15 fr. pour un fonds commun à répartir entre les départements et les communes ;

— 20 fr. (pour les renouvellements) dont 4 fr. pour le fonds commun.

Ce dernier est réparti à raison de 1/3 entre les départements, et de 2/3 entre les communes, au prorata de la population étrangère constatée dans les collectivités bénéficiaires, à la suite du recensement annuel des étrangers opéré par les soins du Ministère de l'Intérieur (Loi du 26 mars 1927, art. 90). On a voulu ainsi leur procurer l'équivalent

(1) Le fonds commun du chiffre d'affaires a rapporté 252.336.720 francs aux communes en 1929.

(2) Produit en 1929 : 4.533.766 francs.

de ce qu'un impôt local additionnel à la taxe d'Etat leur aurait vraisemblablement rapporté.

6° *Le fonds commun des essences.*

La loi de finances du 23 décembre 1933, art. 20, ayant remplacé les impôts — tant d'Etat que locaux — sur les automobiles par une surtaxe sur les combustibles liquides, on s'est préoccupé de procurer aux communes l'équivalent de ce que la suppression des taxes locales leur faisait perdre. A cet effet, le décret du 1^{er} juin 1934 a institué un nouveau fonds commun, lequel est alimenté par un prélèvement de 10 % sur le produit brut de l'impôt institué sur les combustibles liquides. Le fonds est réparti à raison d'un tiers entre les départements et de 2/3 entre les communes, proportionnellement au nombre de véhicules automobiles existant dans chaque collectivité intéressée. Les communes qui percevaient des taxes locales sur les automobiles se voient garantir un minimum de recettes égal au produit desdites taxes au cours de la plus favorable des trois années 1931-1932-1933.

7° *Projet de fonds commun des patentes.*

L'art. 65 de la loi de finances du 16 avril 1930 a supprimé en principe le droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation.

Pour atténuer le déficit que cette diminution de recettes occasionnerait aux budgets locaux, une proposition due à M. le député Foulon envisage la création, *dans chaque département cette fois*, d'un nouveau fonds commun, qui serait alimenté par une surtaxe aux éléments subsistants de l'impôt des patentes, calculée de façon à produire une recette équivalente au produit du droit proportionnel supprimé.

Il serait réparti entre les communes au prorata de la moins-value résultant pour leur budget de la suppression du droit en question.

Ces indications sommaires sont loin d'épuiser la question des fonds communs. Nous en retiendrons seulement qu'en dépit de l'incertitude qui préside parfois à leur répartition, la plupart des fonds communs français s'opposent, d'une façon suffisamment nette, aux subventions, ces dernières étant fonction des charges locales tandis que les premiers en sont généralement indépendants.

CHAPITRE II

Histoire des subventions : Origines et développement.

Après avoir défini les subventions, essayons maintenant de les « situer » dans les finances locales, tout d'abord, en résumant leurs origines et leur développement, ensuite, en indiquant la place qu'elles occupent aujourd'hui dans les budgets communaux.

Pour l'instant, nous bornerons notre Historique à un rapide aperçu, nous réservant d'y revenir avec plus de détail lorsque, dans notre 2^e partie, nous ferons l'étude des principales subventions.

A. — L'ANCIEN RÉGIME.

Les subventions, telles que nous les entendons aujourd'hui, sont d'origine assez récente. L'ancien Régime ne connaissait pas le système actuel des subventions régulières et permanentes. Pourquoi ?

Comme l'indique M. Jèze (1) « il n'y avait pas autrefois « de politique financière locale : on ne se préoccupait guère « de faire une classification des services publics en nationaux et locaux au point de vue de la dépense ». Or, nous verrons que la subvention représente la contribution de l'Etat aux dépenses locales, dans la mesure où elles concernent l'intérêt général. Une politique régulière de subventions suppose donc une délimitation préalable des attribu-

(1) G. Jèze : *Cours de science des finances*, 6^e édit., 1^{er} fascicule 1920. *Les Dépenses publiques*, p. 181.

tions respectives de l'Etat et des administrations locales (V. *infra* 2^e partie, chap. I). Elle suppose aussi un certain développement des services publics, qui est d'origine relativement récente.

« A la fin de l'Ancien Régime, constate en effet M. Marion, « la justice, l'instruction, les travaux publics étaient trop « rudimentaires, ou plus exactement trop étrangers au budget de l'Etat pour mériter de retenir l'attention ». (*Histoire financière de la France depuis 1715*, 1^{er} vol., p. 459).

L'Etat est d'ailleurs loin de se désintéresser des finances locales, mais c'est généralement pour leur soutirer de l'argent sous les prétextes les plus divers et sous les formes les plus ingénieuses. V. Chenon : *Histoire Générale du droit français*, 2^e vol., p. 480 à 489. Et M. Luchaire pouvait écrire avec raison que « la plus grosse part du déficit dans les « budgets communaux est imputable à la monarchie ». *Les Communes françaises sous les Capétiens Directs*, p. 205.

Certes l'Etat intervient parfois utilement, pour remettre de l'ordre dans les finances locales. Et cette intervention n'était pas superflue. « De tous temps, la gestion financière a été le point faible des municipalités », remarque M. Chenon (*op. cit.*, p. 483). Et cette situation est due non seulement aux exigences incessantes du Gouvernement, mais aussi au gaspillage éhonté pratiqué ou toléré par les municipalités. Marion (*op. cit.*, p. 61). Mais quand il intervient pour rétablir les finances locales, c'est beaucoup moins dans l'intérêt des communes que pour maintenir intacte leur capacité contributive, afin qu'elles puissent payer leur part d'impôts d'Etat.

Colbert déclare sans ambages que le plus sûr garant d'un bon rendement des impôts, c'est la prospérité des communautés : « Ne se consommant point en frais inutiles, elles pourraient porter plus facilement les charges de l'Etat » (V. Bertucat, *Les Finances Municipales de Dijon de 1662 à 1789*, p. 23).

Ainsi, pas de système de subventions régulières sous l'Ancien Régime. Les subventions y existent cependant, mais elles prennent rarement la forme de versements en argent.

De plus, et sauf vers la fin du 18^e siècle, elles sont exceptionnelles.

a) Elles prennent rarement la forme de versements en argent : le moyen le plus employé pour soulager les collectivités en détresse, c'est l'exemption d'impôt : En 1385, Lyon, qui a dû relever ses fortifications, paiera 1.000 fr. d'aides de moins que les années précédentes. Certaines villes du Midi, que Charles V veut se concilier, sont entièrement déchargées d'impôts (Lavisce, *Histoire de France*, t. IV, I, p. 215). Parfois aussi, on emploie les prestations en nature : En 1611, Henri IV donne des pierres à la ville de Moulins pour la réfection de ses fortifications (Baer, *Les Institutions municipales de Moulins sous l'Ancien Régime*, p. 228).

b) En tous les cas, l'aide du roi est exceptionnelle. Elle se manifeste surtout à la suite d'une calamité publique, d'une invasion, d'une épidémie. A la suite des inondations de l'Allier en 1527 et de la destruction des ponts de Moulins, François I^{er} accorde à la ville et pour 5 années, 20 deniers par mynot de sel vendu dans les greniers à sel d'Ainay, de Germigny et de Gannat (Baer, *op. cit.*, p. 228).

En 1731, la ville de Limoges, à court d'argent, demande au roi de prendre à sa charge la réparation des fortifications. Et l'intendant appuie comme suit la requête : « Quoi qu'il
« me paraisse d'usage et de règle que les villes pourvoient
« à l'entretien de leur clôture, j'ai cru néanmoins que dans
« les conjonctures présentes, sa Majesté voudrait peut-être
« bien accorder la moitié du fonds nécessaire pour cette
« réparation » (Boislile, *Correspondances des Contrôleurs Généraux*, t. I, n° 1731).

Dans son ouvrage sur la Ville sous l'Ancien Régime (2^e vol., p. 146) Babeau résume clairement la situation :
« L'Etat prenait en pitié les villes pauvres ou victimes d'in-
« cendie, lorsque les ravages avaient été considérables. Il
« donnait des bois de charpente tirés de ses forêts ; il
« exemptait d'impôts pendant plusieurs années les proprié-
« taires des maisons reconstruites, il procurait aux habi-

« tant des corvées fournies par les habitants des paroisses « voisines » (1).

« C'est à cela, ou peu s'en faut, que se limitaient les « interventions du Pouvoir Royal en faveur des localités ».

Cependant, vers la fin de l'Ancien Régime, ces interventions deviennent plus fréquentes, dans un domaine tout au moins, celui de l'Assistance.

Sous l'influence des idées philosophiques, le rôle du Gouvernement, qui avait été surtout jusque-là de réprimer la mendicité et le vagabondage, s'étend à l'organisation des secours aux faibles et aux déshérités (C. Bloch, *L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution*, p. 149). En 1770, l'abbé Terray établit des ateliers de charité pour donner du travail aux ouvriers en chômage : ils fonctionneront aux frais des communautés et aussi à l'aide de véritables subventions de l'Etat (Babeau, *Le Village sous l'Ancien Régime*, p. 246-7). En 1788, pendant une crise de chômage, qui sévit à Troyes, le maire va implorer l'appui du Gouvernement Royal qui lui consent un subside de 28.000 livres. La même ville obtient, de 1770 à 1789, d'autres subsides allant de 3.000 à 12.000 livres, pour l'organisation des ateliers de charité (V. Chaudron : *L'Assistance Publique à Troyes à la fin de l'Ancien Régime et pendant la Révolution et infra*, 2^e partie, chap. I).

Ainsi, vers la fin de l'Ancien Régime, les subsides aux communes tendaient à s'organiser. Néanmoins, il leur manquait encore, en 1789, cette permanence et cette régularité qui caractérisent les subventions modernes.

B. — LA RÉVOLUTION.

Au point de vue qui nous occupe, deux faits sont à retenir au cours de cette période : la ruine des finances locales et

(1) Cependant Toulouse ayant demandé des subsides au roi à l'occasion d'un incendie, s'attira de Colbert cette réponse péremptoire « que puis-elle ne contribuait pas aux charges de l'Etat, l'Etat ne pouvait subvenir aux siennes ». (*Op. cit.*).

le développement de la notion de service public et surtout de service public national. Cette double circonstance aurait dû, normalement, amener l'Etat à venir en aide aux communes. En fait, il intervient à maintes reprises, mais sans plan d'ensemble et sous la pression des événements.

I. — *La Ruine des Municipalités pendant la Révolution.*

La principale des ressources des villes était l'octroi (Marion, *op. cit.*, 2^e vol., p. 225). Or l'Assemblée Constituante les supprime (décret du 19 février 1791) sans se préoccuper sérieusement de les remplacer. En même temps, les dépenses locales augmentent dans des proportions considérables, du fait des secours d'assistance, d'achat de blés et farines, de l'équipement des gardes nationales.

Dans toute la France, c'est alors un long cri de détresse des municipalités qui se tournent vers l'Etat pour lui demander du secours. Le Gouvernement ne pouvait faire la sourde oreille : Très rapidement, il est amené à consentir aux municipalités en détresse des « avances » qui ne sont jamais remboursées, et qui constituent, en fait, de véritables subventions. C'est Paris qui en bénéficie tout d'abord. L'Assemblée lui alloue une avance de 3 millions le 10 mars 1791, puis 900.000 fr. un peu plus tard. Paris prend d'ailleurs assez vite l'habitude de se faire entretenir par le Trésor et pendant cette période, ses appels de fonds ne se comptent plus.

Son exemple est vite suivi par la province. En vain, la loi du 14 juillet 1790 avait alloué aux municipalités le 1/16 du prix de revente, par leurs soins, des biens nationaux. En vain Dupont de Nemours fait-il admettre, le 29 mars 1791, que l'Etat prendrait à sa charge les dettes communales exclusivement contractées pour le service de l'Etat (rachat d'offices, construction de casernes et de fortifications). On doit bientôt en venir aux distributions de secours. Un décret du 17 août 1791 alloue 800.000 fr. à Bordeaux, un autre du 7 septembre suivant, 316.880 fr. à Dieppe. Des avances et des secours analogues sont accordés aux hôpitaux que la

suppression des octrois et des droits féodaux avait privés de leurs revenus essentiels (Marion, *op. cit.*, 2^e vol., p. 294).

La Constituante cherche bien à s'arrêter dans la voie dangereuse où elle est engagée. Le 29 mars 1791, Dupont de Nemours rappelle que les communes doivent se tirer d'affaire par leurs propres moyens. A cet effet, un décret du même jour les autorise :

1° à aliéner leurs biens patrimoniaux pour payer leurs dettes ;

2° à percevoir, par la voie des sous additionnels, les sommes nécessaires pour acquitter pendant trois mois les dépenses indispensables tant aux services municipaux qu'aux hôpitaux ;

3° à emprunter, sous forme d'obligations remboursables dans l'année, l'argent nécessaire à leurs besoins les plus urgents.

Mais les impôts ne rentrent pas : le crédit public est tué. Toutes ces mesures s'avèrent comme insuffisantes (1).

Sous la Législative et la Convention, la situation empire encore et la politique d'expédients se poursuit. Les municipalités, de plus en plus obérées, multiplient leurs appels de fonds et quand l'aide du Trésor se fait attendre, elles se servent elles-mêmes, en prenant dans les caisses publiques les fonds dont elles ont besoin (Gomel, *Histoire Financière de la Législative et de la Convention*, I, p. 381).

Le 25 mars 1793, Cambon fait connaître que départements et communes ont déjà reçu 88 millions d'avances dont ils n'ont pas encore remboursé le premier sou. Un décret du 14 mai suivant les autorise à ne pas les rembourser, mais leur enjoint de ne plus disposer à l'avenir des fonds appartenant à l'Etat (Gomel, *op. cit.*, I, p. 492). Par la suite, les secours se multiplient pour achat de vivres, pour réparation des dommages causés par l'invasion ennemie (Décret du 1^{er} juillet 1793), etc...

(1) V. Gomel : *Histoire financière de la Constituante*, II, p. 448-50.

II. — *Le développement de la notion de service public.*

La Convention avait, indépendamment de la détresse financière des municipalités, une autre raison d'intervenir dans les finances communales.

Sous la Révolution, on assiste en effet à un développement de la notion de service public et surtout, de service public d'Etat. L'assistance et l'enseignement qui étaient encore sous l'Ancien Régime à la charge des collectivités locales et de l'Eglise sont sécularisés et nationalisés.

Très en avance sur son époque, la Convention proclame le droit à l'assistance et institue le livre de la Bienfaisance Nationale (décret du 22 floréal an III) tandis qu'un décret du 1^{er} février 1794 ouvrait un crédit de 10 millions à répartir entre les communes pour soulager les pauvres (Gomel, *op. cit.*, II, p. 221).

De même une loi du 30 vendémiaire An III ordonne l'établissement d'une école primaire par commune d'au moins 400 habitants et une autre loi du 29 février met à la charge de l'Etat les traitements des instituteurs.

Ces mesures supposaient un partage de dépenses entre l'Etat et les administrations locales et auraient fatalement abouti à l'allocation de subventions, si elles étaient entrées en application.

La Convention va plus loin encore dans la voie de la nationalisation des services publics. Ainsi le décret du 16 frimaire An II (16 Déc. 1793) met à la charge de l'Etat tous les travaux publics, jusqu'ici assurés par les administrations locales, et le décret du 5 septembre 1794 incorpore dans le budget de l'Etat l'ensemble des dépenses et recettes des départements, des districts et des communes (1). Toutes ces mesures restent d'ailleurs lettre morte.

(1) Il paraît peu convenable au nouveau système de Gouvernement, disait Cambon à ce propos, que chacun des districts de la République ait ses fonds particuliers pour les dépenses qui lui sont propres. Un tel régime semble contenir un germe de fédéralisme que l'on ne peut trop soigneusement écarter. Il faut que dans la grande famille, aucune partie ne s'isole et ne puisse se considérer comme étrangère, sous quelque rapport, aux parties qui l'environnent : il faut que le produit de toutes les perceptions se réunisse au Trésor Public et que toutes les dépenses se fassent en commun ». Cité par Gomel, *op. cit.*, II, p. 360.

*
* *

Sous le Directoire, les secours aux communes se poursuivent. Une loi du 29 nivôse An V consacre 200.000 fr. par décade pour venir en aide à Paris et au département de la Seine ; une autre du 4 pluviôse An V prévoit des secours temporaires pour les départements et les villes de province (Marion, *op. cit.*, 4^e vol., p. 27). La situation reste mauvaise jusqu'à l'an VII, au cours duquel s'amorce le relèvement des finances locales, notamment par les lois des 27 vendémiaire et 11 frimaire qui rétablissent les octrois.

Cette dernière loi renfermait par ailleurs une disposition intéressante : en vue de liquider le déficit de certaines villes, les art. 15 et 16 organisaient un fonds de secours, véritable fonds commun départemental alimenté par le produit de 2 cent. 5 additionnels aux contributions personnelle mobilière et foncière, et centralisé par le département.

C. — LE CONSULAT ET L'EMPIRE.

Pendant cette période, les circonstances sont aussi peu favorables que possible à l'éclosion et au développement d'une politique de subventions. Certes, le régime a eu le grand mérite de mettre de l'ordre dans les finances communales ; mais en même temps réapparaît la pratique si répandue avant 1789 des prélèvements sur les budgets locaux, au profit du Trésor. Un arrêté du 29 frimaire An XI attribue ainsi à l'Etat 5 % du produit net des octrois dans les communes de plus de 4.000 habitants. Ce prélèvement était porté à 10 % par la loi du 24 avril 1806 et le décret du 25 mars 1811 y ajoutait 1 % supplémentaire au profit de l'Hôtel des Invalides (Marion, *op. cit.*, 4^e vol., p. 203). Dans le même ordre d'idées, la loi de finances de 1807 prélevait le 1/10 du revenu foncier des communes pour couvrir les frais des cultes.

Enfin, dernier expédient, pour combler le déficit du budget de l'Etat, la loi du 20 mars 1813 prescrit l'aliénation

des biens fonciers des communes, le Gouvernement s'engageant à leur verser en rente 5 % le montant du revenu des biens ainsi aliénés.

Parallèlement, l'Etat montrait une propension croissante à rejeter sur les budgets locaux des dépenses qui auraient dû normalement lui incomber : On connaît le fameux décret de 1811 qui met à la charge des départements l'entretien d'un certain nombre de routes et d'édifices publics. Bien auparavant, un décret du 24 floréal An XIII avait décidé que les compagnies de réserve seraient entretenues au moyen d'un prélèvement du 1/20 de tous les revenus des communes du département en biens, fonds, rentes ou octrois. De même, un décret du 11 juin 1810 mettait à la charge des départements la moitié du traitement des préfets, tandis que le décret du 18 août suivant faisait supporter les dépenses de lits militaires aux communes à octroi (V. Marion, *op. cit.*, 4^e vol., p. 362 et s.).

Toutes ces mesures dénotent un état d'esprit à coup sûr peu favorable au développement des subsides aux collectivités locales. C'est cependant sous l'Empire que nous rencontrons le premier embryon de ce qui sera la subvention moderne : Après avoir mis les dépenses des cultes à la charge des communes, le décret du 30 décembre 1809 dispose, en effet, dans son art. 100, qu' « au cas où il serait
« reconnu que les habitants d'une paroisse sont dans l'im-
« puissance de fournir aux réparations, même par levée
« extraordinaire, *on se pourvoira devant nos ministres de*
« *l'Intérieur et des Cultes sur le rapport desquels il sera*
« *fourni à cette paroisse tel secours qui sera par eux déter-*
« *miné* et qui sera pris sur le fonds commun établi par
« la loi du 15 septembre 1807 relative au budget de l'Etat ».

D. — DE 1815 A 1870 (1).

En dehors du modeste subside prévu par le décret du

(1) On trouvera dans la 2^e Partie un Historique plus circonstancié des principales subventions.

30 décembre 1809, nous n'avons pas encore rencontré de subvention régulière. Il nous faut attendre jusqu'en 1833, date à laquelle la loi Guizot, sur l'Enseignement primaire, organise une participation régulière de l'Etat aux dépenses communales et départementales d'enseignement.

C'est un grand progrès, mais on s'en tient là pour l'instant : la loi de 1836 sur les chemins vicinaux prévoit la possibilité de subventions départementales d'ailleurs purement facultatives, mais ne souffle mot d'allocations éventuelles de l'Etat. La loi de 1838 sur les aliénés est pareillement muette à cet égard.

Davenne résume assez bien la situation ainsi que l'état d'esprit de l'époque, vers l'année 1840 (1) : « C'est une erreur assez générale que d'admettre que le Ministère de l'Intérieur peut venir en aide aux communes pauvres en leur allouant des subventions pour des dépenses d'intérêt local... les seules dépenses pour lesquelles (les communes) ont droit à des subventions sont les dépenses qui intéressent l'instruction primaire et celles qui sont relatives aux édifices du culte. Des crédits spéciaux sont ouverts à cet effet au Budget de l'Instruction Publique et des Cultes : mais c'est jusqu'ici tout ce que le Gouvernement a pu obtenir en faveur des communes dénuées de ressources ».

Les subventions ne s'accroissent que lentement sous la 2^e République et le Second Empire, si ce n'est les allocations scolaires qui se développent progressivement, surtout à partir de 1867 (V. *infra*, 2^e partie, chap. I). Les subventions d'Etat pour les chemins vicinaux apparaissent dès 1848, mais ne sont vraiment organisés que vingt ans après, par la loi du 11 juillet 1868. La loi du 12 juillet 1865 accorde les premiers subsides pour l'établissement des voies ferrées d'intérêt local. Quant aux subventions pour dépenses d'assistance, elles sont simplement annoncées par une circulaire impériale du 15 août 1854.

(1) Davenne : *Le régime administratif et financier des communes*, 1840.

E. — DE 1870 A 1914.

La politique des subventions prend, sous la 3^e République, un développement qui ne s'est pour ainsi dire pas ralenti depuis. C'est à cette époque que sont votées les lois fondamentales d'organisation de nos grands services publics : enseignement, assistance, hygiène. Chacune d'elles comporte un partage des dépenses entre l'Etat et les collectivités locales et généralement des subventions.

Ainsi les grandes lois sur la laïcité, la gratuité et l'obligation de l'enseignement primaire s'accompagnent d'un développement considérable de subventions de l'Etat (Lois du 1^{er} juin 1878 sur les dépenses d'enseignement primaire et du 20 juin 1885) sur les dépenses de constructions scolaires. Cette aide de l'Etat est complétée par la loi du 28 décembre 1912 qui institue les premières subventions pour la construction d'Ecoles professionnelles.

Les Textes qui ont organisé les grands services d'assistance obligatoire prévoient également l'attribution de subventions importantes aux départements et aux communes (Lois du 15 juillet 1893 sur l'Assistance Médicale gratuite, du 14 juillet 1905 sur l'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables, du 17 juin 1913 sur l'Assistance aux femmes en couches et du 14 juillet suivant sur l'Assistance aux familles nombreuses).

La loi du 15 février 1902 sur l'Hygiène Publique prévoit la participation de l'Etat aux dépenses d'organisation des Services d'Hygiène. Vers la même époque et dans le même but, sont institués les prélèvements sur la Pari Mutuel et sur le Produit des Jeux, en faveur des œuvres de Bienfaisance (Loi du 2 juin 1891), des travaux d'adduction d'eau potable (Loi du 31 mars 1903) et des opérations d'hygiène (Loi du 15 juin 1907).

Pendant cette période, les subsides pour la construction des chemins vicinaux (Loi du 12 mars 1880) et de voies ferrées d'intérêt local (Lois des 11 juin 1880 et 31 juillet 1913) se développent tandis que les lois des 13 avril 1898 et 26 décembre 1908 consacrent la participation de l'Etat à l'éta-

blissement de services publics de transports automobiles. C'est en 1890 qu'apparaît le premier crédit de subvention pour la lutte contre l'incendie et en 1910 les premiers encouragements à la création de Bureaux Publics de Placement.

L'accroissement continu des subventions pendant cette période peut être mesuré par les chiffres ci-après :

En 1880, les subventions de l'Etat aux départements et aux communes atteignaient au total	18.448.731 fr. (1)
En 1901	33.320.699 »
En 1913	138.852.281 »

En trente années, le montant avait plus que sextuplé.

F. — DE 1914 A 1934.

Cet accroissement s'est encore accentué depuis 1914. C'est dû principalement aux causes suivantes qui ont agi, soit ensemble, soit successivement :

1° Les circonstances nées de la guerre et de ses suites immédiates ont imposé aux localités des charges exceptionnellement lourdes : dès le mois d'août 1914, on a créé le fonds national de chômage destiné à subventionner départements et communes qui allouent des secours aux chômeurs (2). Aussitôt la guerre terminée, il a fallu venir en aide aux communes atteintes par les événements de guerre pour leurs dépenses d'administration et de réorganisation de leurs services publics (Loi du 4 octobre 1919).

2° La dévalorisation monétaire a entraîné un relèvement correspondant des charges locales et aussi des subventions correspondantes de l'Etat. Nombreux sont les textes qui ont réajusté le taux des subventions aux conditions économiques nouvelles.

(1) Non compris 23.855.600 francs pour les dépenses ordinaires d'enseignement primaire qui étaient alors à la charge des communes et qui devaient passer en 1889 au budget de l'Etat (V. *infra*, 2^e Partie, Chap. I).

(2) Ce fonds a été reconstitué par la suite, à différentes reprises, et notamment dès le début de la crise économique actuelle.

3° L'activité de l'Etat s'étend sans cesse à de nouveaux domaines. L'extension des services publics entraîne la création de nouvelles subventions ou le développement des subventions existantes. Citons dans le domaine de l'assistance, les subventions pour l'allocation de primes à la natalité (Loi du 29 juin 1918) et de primes d'allaitement (Loi du 24 octobre 1919) pour la création de dispensaires d'hygiène sociale (Loi du 15 avril 1916) et de sanatoriums (Loi du 7 septembre 1919). Un effort analogue est fait pour l'enseignement technique (Loi du 25 juillet 1919) pour le développement de l'éducation physique (surtout depuis 1931), en faveur de l'urbanisme (subventions pour l'établissement des plans d'aménagement des villes (Loi du 14 mars 1919) et aussi en faveur des campagnes (avances et subventions pour l'électrification rurale, les adductions d'eau potable, la voirie vicinale et rurale, le « désenclavement des villages »).

4° La crise des finances locales, aggravée depuis la guerre retient davantage l'attention du législateur. Ses préoccupations se sont traduites, tantôt par la création et le développement des fonds communs (V. *supra*, chap. I, § 3), tantôt par le relèvement des tarifs d'octroi (décret du 1^{er} juillet 1927) ou par la création de taxes locales nouvelles (Loi du 13 août 1926, dite loi Niveaux) ou bien par la prise en charge par l'Etat de dépenses jusque-là supportées par les départements et les communes (Lois de finances des 16 avril 1930 et du 31 mars 1931), tantôt, enfin, par la création de nouvelles subventions : Avances « non remboursables » pour dépenses d'assistance, participation de l'Etat au traitement des aliénés (Loi de finances du 31 mars 1931) (V. *infra*, 2^e partie, chap. II).

5° La présence d'excédents budgétaires en 1928-31, puis, plus tard, les efforts accomplis pour remédier à la crise économique ont conduit le gouvernement à envisager, sous le nom de plan d'outillage national, des programmes de grands travaux, se chiffrant par milliards. Pour permettre aux collectivités locales de participer à ces travaux, d'importantes subventions leur ont été allouées. La 1^{re} tranche d'outillage national (du 19 mars 1931) prévoyait 450 millions de sub-

ventions pour une dépense totale de 670 millions, et la 2^e tranche (Loi du 28 décembre 1931) 1.746 millions de subventions, pour un total de 3.476 millions. La même loi créait la Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes (V. *supra*, chap. I, sect. I et *infra*, 2^e partie, chap. II) qui, sous le nom de bonifications d'intérêt, accorde des subventions aux collectivités locales.

Les difficultés budgétaires actuelles ont eu, il est vrai, un contre-coup sensible sur la politique des subventions. Devant ses caisses vides, l'Etat s'est avisé qu'il avait été trop généreux au cours des années précédentes et a entrepris — tâche ingrate — de revenir sur les avantages qu'il avait précédemment consentis. Ainsi la loi de finances du 31 mai 1933 (art. 120) applique une réduction de 10 % sur tous les chapitres de subventions (1). Si la réduction uniforme et générale de 25 % prévue par le projet qui est devenu la loi du 11 juillet 1933, n'a pas été acceptée par le Parlement, divers textes ont modifié dans le même sens les taux de certaines subventions (décret du 19 août 1933 sur les Ecoles primaires, du 22 septembre suivant sur les Ecoles primaires supérieures et professionnelles, Circulaire Agriculture du 26 juillet 1933 sur les travaux d'équipement rural) (2).

Il ne faut d'ailleurs voir là qu'une réaction passagère qui prendra fin le jour où l'équilibre budgétaire sera réalisé.

Elle affecte d'autant moins le principe même des subventions que, parallèlement à cette politique de restrictions, le Parlement vient de voter (7 juillet 1934) un programme d'équipement national qui comporte d'importantes subventions aux collectivités locales.

G. — L'IMPORTANCE ACTUELLE DES SUBVENTIONS.

Il n'existe pas de statistiques des subventions de l'Etat et

(1) Un certain nombre de subventions importantes échappaient toutefois à cette réduction.

(2) Décret du 31 décembre 1933 pour les constructions d'enseignement secondaire.

il est fort malaisé de suppléer sur ce point à la carence des initiatives officielles. Cela tient à plusieurs raisons :

a) Les subventions sont souvent imputées sur des crédits qui servent en même temps à payer d'autres dépenses, sans qu'il soit possible de faire la ventilation entre ces différentes imputations.

b) Nombre de subventions ne figurent pas au budget de l'Etat, notamment les allocations sur les fonds du Pari Mutuel ou des Jeux et surtout les dotations prévues par les récentes lois d'Outillage National.

c) Certaines subventions (les subventions indirectes) ne figurent pas sous cette forme au budget communal et ne s'y traduisent que par une atténuation de dépenses que l'examen des documents budgétaires ne révèle d'ailleurs pas.

Quoi qu'il en soit, nous avons cherché à donner une idée — très approximative — de l'importance des subventions dans les finances locales actuelles.

Prenons tout d'abord l'année 1932 : Les subventions prévues au budget pour les départements et les communes (chiffres bloqués), atteignent (1) 1.630.986.478 fr.

A ce chiffre, il convient d'ajouter :

a) les subventions extra-budgétaires sur les fonds des jeux et du Pari Mutuel, soit	177.000.000 »
b) les dotations prévues par la loi d'outillage du 28 décembre 1931	1.746.000.000 »
c) les bonifications d'intérêts allouées par la Caisse de Crédit	25.880.000 »

On arrive ainsi à un total de 3.579.866.478 »

Ce total est exceptionnellement élevé, en raison des dotations de la loi d'outillage national du 28 décembre 1931.

Prenons maintenant une année normale, l'année 1929, intéressante par ce fait qu'elle coïncide avec une vaste en-

(1) Voir le détail ci-après.

quête sur les finances locales, enquête dont les résultats nous donneront des points de comparaison utiles (1) :

Total des dépenses départementales	4.294.045.478	»
» » » communales	16.582.282.793	»
	20.876.328.271	»
Total des subventions budgétaires	1.093.364.080	»
Subvention des Jeux, du Pari Mutuel et de la Taxe des Cercles	207.548.000	»
	1.300.912.080	»

Ces résultats sont en partie faussés par la Ville de Paris et le département de la Seine, dont la situation est tout à fait spéciale, tant en raison de l'énormité de leurs dépenses (8.882.333.165 fr.) que de la modicité des subventions qui leur sont allouées (171.841.000 fr.). Si on les élimine, on obtient alors :

Total des dépenses départementales (sans la Seine)	3.253.998.394	»
Total des dépenses communales (moins Paris)	8.739.996.712	»
	11.993.995.106	»
Total des subventions budgétaires	921.523.080	»
Total des subventions extra-budgétaires.	207.548.000	»
	1.129.071.080	»

La proportion des subventions, par rapport à l'ensemble des dépenses locales est à peu près de 10 %.

(1) Pour les résultats de cette enquête, voir la situation financière des départements en 1929 et la situation financière des communes en 1929, éditées l'une et l'autre par le Ministère de l'Intérieur.

Quelle est, dans ce chiffre, la part des communes ? Au prix d'une série d'approximations dans le détail desquelles il serait fastidieux d'entrer, nous pouvons l'évaluer à un maximum de 750 millions, ce qui, pour 8.739.996.712 fr. de dépenses communales, donnerait un pourcentage de 8,5 %.

Nous ajouterons, pour fixer les idées, qu'en cette même année 1929 (1), le produit des centimes additionnels communaux a atteint 2.558.247.273 fr.
celui des octrois 409.062.254 »
celui des fonds communs 662.184.534 »
celui des taxes municipales 176.759.469 »

DÉTAIL DES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES
PRÉVUES AU BUDGET DE L'ETAT.
EXERCICE 1932.

Finances.

Subventions, matériel et dépenses diverses
du service extérieur du cadastre 2.491.250 fr.

Intérieur.

Traitements et indemnités du Personnel
des Préfectures (Participation de l'Etat) 27.934.231 »
Subventions aux communes pour les sa-
peurs-pompiers et le matériel d'incen-
die, l'acquisition et l'entretien des effets
d'habillement et d'équipement 3.000.000 »
Subventions aux départements qui encou-
ragent dans les communes rurales le
remplacement des couvertures combus-
tibles par des couvertures en matériaux
incombustibles 150.000 »
Subventions aux départements (Loi du
10-8-1931) 10.215.000 »

(1) Ces chiffres sont toujours donnés, non compris Paris.

Subventions pour le rachat des ponts à péage dépendant des routes départementales et des chemins vicinaux	Mémoire
Subventions aux départements pour l'achèvement des chemins vicinaux et pour la construction de routes à l'usage des communes enclavées	45.000.000 »
Subventions aux départements pour la réfection, la réparation et l'entretien des routes départementales et chemins vicinaux soumis à une circulation particulièrement intense	60.000.000 »
Subventions aux départements pour leur faciliter les classements dans la grande vicinalité des chemins de petite vicinalité utilisés pour un trafic général	7.500.000 »
Frais d'établissement des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes (Loi du 14-3-1919, art. 3)	Mémoire
<i>Idem</i> dans régions libérées (Loi du 17-4-1919, art. 61)	3.000.000 »
Annuités dues par l'Etat aux communes du pays de Gex ou de la Hte-Savoie (Loi du 16-2-1923)	7.468.800 »
Annuités dues par l'Etat en remboursement sommes versées par Crédit Foncier aux communes atteintes par événements de la guerre (L. 4-10-19)	9.175.000 »
Subventions aux villes pour le traitement des Commissaires de police	4.276.000 »
Subvention à Ville de Paris pour la police municipale	147.769.440 »
Secours d'extrême urgence aux victimes des calamités publiques	1.500.000 »

Instruction Publique.

Subventions aux villes pour création et fonctionnement des cours secondaires de

jeunes filles	837.570	»
Constructions scolaires : Lycées et Collèges.	13.500.000	»
Enseignement primaire : subventions aux communes pour enseignements spéciaux.	115.500	»
Œuvres complémentaires de l'Ecole	2.170.000	»
Subventions aux communes pour les caisses des Ecoles	1.700.000	»
Constructions scolaires de l'Ens. primaire.	71.137.500	»
Aménagement écoles provisoires et installation d'internats primaires	337.500	»
Subventions aux départements et communes pour paiement des annuités d'emprunts contractés pour la construction d'Etablissements d'enseignement	75.749	»
Education physique : Indemn. et subventions	11.536.950	»
Enseignement professionnel : constructions scolaires	37.500.000	»
Enseignement professionnel : achat matériel et outillage	1.800.000	»
Application de la loi du 25-7-1919	7.419.950	»
Beaux-Arts : Musées départementaux et communaux, subventions achats, restaur. d'œuvres d'art	60.000	»

Travail.

Fonds National de chômage	390.000.000	»
Subventions aux Bureaux de placement.	2.250.000	»

Santé publique.

Primes à la natalité	19.500.000	»
Assistance aux femmes en couches	34.000.000	»
Assistance aux mères allaitant au sein ...	48.900.000	»
Particip. Etat aux dépenses de protection des enfants du 1 ^{er} âge (Loi du 23-12-1874).	2.625.000	»
Subventions aux œuvres d'assistance maternelle	11.000.000	»

Assistance aux familles nombreuses	15.000.000	»
Assistance médicale gratuite	14.925.000	»
Assistance aux vieillards, infirmes et incurables	310.000.000	»
Dépenses du Service des Enfants assistés.	53.925.000	»
Dépenses du Service des Aliénés	39.637.500	»
Assistance aux Tuberculeux	12.562.500	»
Hygiène et salubrité générales	2.910.000	»

Agriculture.

Participation de l'Etat dans les dépenses d'enseignement ménager	2.512.238	»
Travaux communaux d'eau potable dans les régions libérées	11.175.000	»
Subventions pour études et travaux d'hydraulique, de génie rural et d'électrification des campagnes	142.500.000	»
Restauration et conservation de chemins en montagnes, Reboisements	12.028.800	»

Travaux Publics.

Entretien des chaussées de Paris	8.865.000	»
Subventions annuelles aux entrep, de chemins de fer d'intérêt local et de tramways	10.000.000	»
Subventions annuelles aux départements et aux communes pour l'exploitation de Services publics réguliers de transports par automobiles	9.000.000	»

1.630.986.478 »

CHAPITRE III

Nature juridique et caractères des subventions.

§ 1. — NATURE JURIDIQUE DES SUBVENTIONS.

Les subventions répondent à des situations si variées, elles revêtent des formes si diverses qu'il n'est pas possible de les ramener à un type juridique unique. Tout au plus, peut-on les ranger en deux catégories bien distinctes : les subventions unilatérales et les subventions contractuelles.

1° Les subventions unilatérales.

Les subventions sont, pour la plupart, unilatérales, c'est-à-dire que leur allocation résulte d'une décision unilatérale de l'Administration.

Sont dans ce cas notamment : les subventions d'assistance, de voirie, de constructions scolaires. Voici, schématisé, le processus de leur attribution :

a) une loi ou un décret institue la subvention et en détermine les conditions d'attribution ;

b) la commune qui prétend remplir ces conditions, demande le bénéfice de la subvention ;

c) l'autorité compétente (Ministre ou Commission spéciale) vérifie si les conditions requises ont bien été remplies et dans l'affirmative, alloue la subvention en faisant application à la commune de la réglementation ci-dessus.

Autrement dit, l'opération se ramène en définitive à faire application à la commune intéressée, par voie de décision unilatérale, des lois et règlements qui régissent la subvention.

Les litiges qui naîtront à ce sujet relèveront donc du Contentieux de la légalité et devront, sauf exception prévue par

les textes (1), être portés devant le juge de la légalité, c'est-à-dire devant le Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir. En ce sens, Cons. d'Etat, 9 février 1900, Lebon, p. 110 : Commune d'Enencourt-Leage (subvention pour construction scolaire) — 15 février 1929, Lebon, p. 193 : Commune de Bey (subvention pour établissement d'un plan d'alignement) — 12 avril 1924, Lebon, p. 401 (Subvention pour le fonctionnement des Ecoles ménagères ambulantes).

Le caractère unilatéral de ces subventions n'est d'ailleurs pas exclusif de tout accord de volonté, de tout élément contractuel : Généralement, la commune manifestera sa volonté à deux moments :

a) pour demander la subvention et prendra les engagements auxquels son attribution est subordonnée (Ex. : pour les constructions scolaires, engagement d'entretenir pendant trente ans l'immeuble subventionné) ;

b) pour l'accepter ou pour la refuser.

L'acceptation est généralement tacite.

Quant au refus, il est, soit exprès, soit tacite, et résulte alors de la non-utilisation de la subvention dans les délais impartis.

Ces manifestations de volonté de la collectivité subventionnée ne sont d'ailleurs pas indispensables, et il existe au moins un cas où la subvention est accordée à la commune, sans qu'elle ait à la demander ou à la refuser. C'est celui de la construction d'école d'office, par application de la loi du 10 juillet 1903. La subvention correspondante est demandée *directement* par le Préfet et allouée *d'office* à la commune, par décret en Conseil d'Etat (art. 3 et 4).

En résumé, si les subventions unilatérales ne sont pas exclusives de tout élément contractuel, cet élément n'est pas rigoureusement indispensable.

2° Les subventions contractuelles.

Pour certaines allocations, au contraire, l'élément contrac-

(1) Ainsi les lois du 15 juillet 1893 (art. 33) et du 14 juillet 1905, art. 35 donnent compétence au Conseil de Préfecture en matière d'assistance médicale et d'assistance aux vieillards.

tuel devient prépondérant : la subvention apparaît alors comme la contre-partie pécuniaire d'une convention intervenue entre l'Etat et la commune, pour le fonctionnement d'un service public.

On peut citer comme exemple frappant de subventions contractuelles celles qui étaient accordées aux communes sous le régime de la loi du 13 juillet 1900 pour le fonctionnement de leurs collèges municipaux. Le traité constitutif (1) passé à ce sujet entre l'Etat et les municipalités énumère les engagements pris par les deux parties. Aux termes de l'art. 12, notamment : « *l'Etat s'engage à verser chaque année ... une subvention fixe de X... francs, au titre de part contributive dans le déficit d'exploitation du collège-extérieur plus une subvention de 400 fr. pour chaque emploi de maître-répétiteur.* »

Quand la subvention devient ainsi la clause d'un contrat passé entre l'Etat et la commune, la juridiction compétente en cas de litige n'est plus le juge de la légalité, mais celui du contrat. Ainsi l'Etat avait alloué à une commune une subvention de 1.500 fr. pour le traitement de son commissaire de police, à charge par celle-ci de porter ce traitement de 11.500 fr., taux réglementaire, à 13.000. La commune ayant, après coup, refusé d'augmenter son crédit, celui-ci fit l'objet d'une inscription d'office. Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours en annulation de l'arrêté préfectoral d'inscription d'office a refusé de statuer sur ce point, en décidant que la question de savoir si l'allocation de la subvention était liée à l'augmentation du traitement du commissaire *relevait du juge de la convention qui a pu intervenir à cet égard entre l'Etat et la commune* (Conseil d'Etat, 10 juillet 1930, Lebon, p. 710, Castelnaudary). Dans le même sens, un arrêt du 21 juillet 1933, D. H. 1933, p. 528, a décidé que la réclamation formulée par un concessionnaire de chemins de fer d'intérêt local contre une décision ministérielle prescrivant le remboursement de subventions fournies par l'Etat, *devait être portée en 1^{re} Instance devant le Conseil de Préfecture*

(1) Reproduit par Dion : *Recueil complet de la Législation de l'Enseignement secondaire*, 1923.

juge du contrat qui forme un tout avec les actes se rattachant à la concession.

*
**

Le caractère contractuel de certaines subventions pourrait amener à les confondre avec une institution qui présente avec elles des analogies certaines, nous voulons parler de l'offre de concours. On appelle ainsi l'engagement volontaire et unilatéral d'un particulier ou d'une collectivité publique ou privée, de participer à l'exécution d'un travail public (Comp. G. Jèze, Cours de droit public, 1925. Les offres de concours, p. 150 et s.).

Quand l'offre émane de l'Etat et concerne une opération communale, elle présente à n'en pas douter des analogies frappantes avec la subvention. Cependant, il subsiste entre les deux institutions un certain nombre de différences :

a) en premier lieu, la subvention est toujours une contribution *pécuniaire* de l'Etat, tandis que l'offre de concours est souvent en nature (cession de terrains, fourniture de matériaux ou de main-d'œuvre).

b) L'offre, une fois acceptée, devient un véritable contrat administratif. Or, beaucoup de subventions sont unilatérales.

c) L'offre est essentiellement volontaire, en ce sens que celui qui la consent est libre de ne pas la consentir et aussi d'en fixer à son gré le montant. Or il existe des subventions obligatoires (V. *infra*, § 4), que l'Administration ne peut pas ne pas allouer dès que la commune intéressée remplit les conditions mises par les lois et règlements à son attribution (V. Jèze, *op. cit.*, p. 152).

d) Enfin, la doctrine et la jurisprudence française limitent l'offre de concours aux opérations de travaux publics, « L'offre de participer à un service public autre qu'un travail public ou un ouvrage public n'est pas une offre de concours véritable » (G. Jèze, *op. cit.*, p. 162 et la note).

La subvention s'étend au contraire indifféremment à tous les services publics.

*
**

En résumé, les deux institutions ne doivent pas être con-

fondues : l'offre de concours (en argent) constitue une catégorie de subventions contractuelles ; mais la réciproque n'est pas vraie et le domaine de la subvention dépasse celui de l'offre de concours.

§ 2. — LES CARACTÈRES DES SUBVENTIONS :

SUBVENTIONS ORDINAIRES ET SUBVENTIONS EXTRAORDINAIRES.

Nous nous proposons de dégager ici les caractères les plus marquants des subventions ; ceux qui présentent le plus d'intérêt pour la suite de notre étude. A cet égard, les subventions sont :

- ordinaires ou extraordinaires ;
- générales ou spéciales ;
- obligatoires ou facultatives (1).

Les subventions *ordinaires* constituent des recettes ordinaires pour les municipalités et les subventions *extraordinaires*, des recettes extraordinaires. En principe, les premières correspondent au fonctionnement et les secondes aux dépenses de premier établissement des services publics communaux.

Les subventions *ordinaires* sont nombreuses et importantes puisqu'elles comprennent les allocations aux Services d'assistance obligatoire, qu'il s'agisse des subventions indirectes versées au département ou directement allouées à la commune (subventions directes prévues par la loi du 12 juillet 1905 sur l'Assistance aux vieillards, subventions pour primes communales à la natalité, etc...

Sont également *ordinaires*, les allocations pour secours de chômage ; pour fonctionnement des bureaux de placement gratuit, des bureaux d'hygiène, des collèges municipaux, pour le traitement des commissaires de police, et avant 1927, pour l'entretien des corps de sapeurs-pompiers.

(1) Nous ne retenons ici que les caractères principaux des subventions : elles peuvent également être *directes* ou *indirectes* (V. *supra*, chap. I, § 2), *budgétaires* ou *extrabudgétaires* (*id.*), en *capital* ou *par annuités* (V. *infra*, 3^e partie, chap. 3).

Les subventions *extraordinaires* s'appliquent à la plupart des dépenses extraordinaires des communes : constructions d'écoles, d'hôpitaux, de dispensaires, de bains-douches, de chemins ou égouts, travaux d'adduction d'eau, d'électrification, etc...

Cette distinction n'est pas sans intérêt. Nous verrons par la suite, et notamment dans notre 3^e partie, que les subventions ordinaires posent un certain nombre de questions d'ordre technique ; que leur attribution et le contrôle de leur emploi soulèvent des difficultés spéciales.

Par ailleurs, leur principe même est discutable et on peut se demander s'il est opportun que l'Etat subventionne le fonctionnement des services communaux et s'il ne serait pas préférable qu'il conservât à ses interventions un caractère exceptionnel, en les réservant à des opérations extraordinaires.

§ 3. — CARACTÈRES DES SUBVENTIONS : SUBVENTIONS GÉNÉRALES ET SUBVENTIONS SPÉCIALES.

Contrairement à la règle de la non-affectation des recettes publiques, en vertu de laquelle l'ensemble des revenus d'une collectivité est applicable à l'ensemble de ses dépenses (1), la plupart des subventions sont spéciales, c'est-à-dire affectées à une dépense déterminée. (En ce sens, G. Jèze, *Cours élémentaire*, 1912, p. 1122 ; R. Lainville, *Qu'est-ce que le budget communal*, 2^e éd., p. 51). Mais cette règle n'est pas absolue. Rien ne s'oppose à l'existence des subventions générales, c'est-à-dire applicables à l'ensemble des dépenses locales.

Les auteurs allemands distinguent soigneusement les subventions spéciales traditionnelles, « *Besondere Zuschüsse* », des subventions générales « *Allgemeine Bedürfnis-Zuschüsse* » (V. Eheberg : *Kommunal-finanzen*, p. 69, dans le *Handwörterbuch* de Konrad). Et de fait, on rencontre dans

(1) G. Jèze : *Cours élémentaire* (Ed. 1912, p. 84).

la législation française des exemples de subventions *générales*, notamment celles qui ont été instituées par la loi du 10 août 1871, en faveur des départements pauvres et par la loi du 4 octobre 1919 en faveur des communes atteintes par les événements de la guerre pour leur permettre de faire face à leurs dépenses ordinaires d'administration (1).

Ces deux exceptions mises à part, on peut dire que toutes nos subventions sont spéciales. Il existe d'ailleurs des degrés dans cette spécialité suivant que la subvention s'applique à l'ensemble d'un service (assistance, enseignement) ou à une dépense déterminée du même service (construction d'un hôpital ou d'une école).

La spécialité de la plupart des subventions s'explique pour deux raisons : l'attribution des subventions spéciales est plus facile que celle des subventions générales, car il est beaucoup plus simple de proportionner la participation de l'Etat à une dépense déterminée qu'à l'ensemble des charges locales.

D'autre part, et ceci est plus important, la spécialisation des recettes constitue un des moyens de contrôle des plus efficaces sur les finances locales. (En ce sens, G. Jèze : *Cours élémentaire*, éd. 1912, p. 84, 405 et 442, — Raillard : *Etude sur les affectations de recettes dans les finances locales et spéciales françaises*. Thèse, 1914, — R. Lainville : *Les fonds spéciaux dans les finances locales*, 1927). La spécialisation des fonds de subvention permet en effet aux autorités chargées de la tutelle budgétaire d'en suivre exactement l'emploi et d'empêcher les municipalités de les détourner de la destination en vue de laquelle ils ont été consentis.

*
* *

La spécialisation des subventions comporte les conséquences suivantes :

(1) Le projet de budget de 1930-31 prévoyait également deux subventions générales, l'une de 30 millions pour les départements obérés, l'autre de 100 millions pour les communes rurales et les agglomérations à développement rapide. V. sur la question : M. Félix, *op. cit.*, 3^e vol., p. 83.

a) Elles ne peuvent servir à gager d'autres dépenses que celles pour lesquelles elles ont été accordées. L'emploi des fonds de subvention à une dépense nouvelle ne peut résulter que d'une décision formelle de désaffectation émanant de l'autorité qui a accordé la subvention.

Cette désaffectation ne pourra d'ailleurs être autorisée qu'au profit d'opérations de même nature que la première et subventionnables sur les mêmes fonds. Ainsi le Ministre de l'Education Nationale autorisera le report d'une subvention de la construction de l'Ecole A à la construction de l'Ecole B, opérations subventionnables l'une et l'autre sur le même crédit, mais ne pourra transférer une subvention pour construction scolaire à une opération de nature différente, comme, par exemple, l'édification d'un hôpital.

Dans la grande majorité des cas, la désaffectation sera donc impossible : à la suite des inondations de 1924, les communes reçurent des subventions votées par une loi spéciale, en vue de l'indemnisation des sinistrés. Certaines municipalités n'avaient pas intégralement utilisé les fonds quand de nouvelles inondations survinrent en 1928. Elles demandèrent à les distribuer aux nouveaux sinistrés. Le Ministère de l'Intérieur refusa, faisant valoir que les subventions ayant été allouées pour les inondations de 1924, elles ne pouvaient recevoir d'autre affectation. Cette solution rigoureuse en apparence était cependant d'une correction juridique absolue (1).

b) En cas de non emploi dans le courant d'un exercice, les subventions doivent être reportées au budget de l'année suivante avec la même affectation. (Décret du 10 février 1910, art. 23. Lainville, *op. cit.*, p. 27).

c) Enfin, en cas de non emploi définitif de tout ou partie de la subvention, le reliquat doit être reversé au Trésor (C. des Comptes, arrêts des 8 mars 1899 et 10 juin 1905).

(1) La situation n'est pas la même si au moment où la subvention est accordée la dépense à laquelle elle se rapporte a déjà été faite et payée. En ce cas, les fonds communaux ont fait l'avance de la subvention, laquelle servira dès lors à les rembourser. Elle tombera donc dans les fonds libres.

Un arrêt de la même juridiction en date du 22 décembre 1919 (1) a enjoint au receveur municipal de Valence de rapporter un certificat du maire faisant connaître pourquoi il n'avait pas été fait emploi d'une subvention allouée pour secours de chômage et pourquoi le montant de cette subvention n'avait pas été reversé au Trésor.

Plus récemment, le Ministre de l'Intérieur a rappelé les principes applicables en la matière. Informé que certaines communes utilisaient indûment les reliquats de subventions allouées par le Ministère de l'Agriculture, il a précisé « que les subventions de l'Etat sont accordées dans un but nettement déterminé et que les reliquats non employés doivent, *en toutes circonstances*, être reversés au Trésor dans le moindre délai » (Circulaire Intérieur 14 août 1925).



La spécialisation des subventions constitue, nous l'avons vu, une dérogation au principe de la non affectation des recettes locales. Fait-elle pareillement échec au principe de l'*unité de caisse* qui veut que tous les deniers existant dans la caisse d'une commune soient affectés à l'ensemble de ses dépenses ?

Par une circulaire du 1^{er} juillet 1872, le Ministère de l'Intérieur l'avait soutenu en contestant au comptable le droit de payer les dépenses étrangères à la vicinalité au moyen des ressources vicinales et notamment des subventions de l'Etat et du département. Mais cette thèse a été condamnée par la Cour des Comptes (arrêt Bourlot du 22 avril 1881). Il s'ensuit que les fonds de subventions se confondent dans la caisse communale avec les autres deniers communaux et peuvent indifféremment servir à l'acquittement de toutes les dépenses.

(1) *Revue Générale d'Administration*, 1924, p. 133.

§ 4. — SUBVENTIONS OBLIGATOIRES ET SUBVENTIONS
FACULTATIVES.

Une subvention est obligatoire quand l'Etat est légalement tenu de l'accorder, dès lors que les conditions mises à son attribution sont remplies ; elle est facultative dans le cas contraire.

1° *Les subventions facultatives.*

On croit généralement que toutes les subventions sont facultatives et laissées à l'arbitraire du Ministre et de ses agents. C'est très exagéré, mais il existe effectivement un certain nombre d'allocations de cette nature. L'exemple le plus connu est donné par les subventions du Pari Mutuel (assistance) et du Produit des Jeux, que le Ministre, ou plus exactement la Commission de Répartition peuvent à leur gré accorder ou refuser et dont ils fixent librement le montant (1).

Sont également facultatives, les subventions accordées en vertu du décret du 12 juillet 1921 pour la création et le fonctionnement des écoles d'enseignement technique. Pour la création, il est dit, à l'art. 3 : « l'Etat *peut concourir* au moyen de subventions aux diverses dépenses » d'installation des Ecoles pratiques de commerce et de l'industrie.

L'art. 17 relatif au fonctionnement est rédigé de la même façon : Le Sous-Secrétariat de l'Enseignement technique *peut* ... allouer des subventions aux départements et aux communes dans la limite de ses crédits annuels pour l'achat et l'entretien du matériel d'outillage d'atelier ou de laboratoire.

La conséquence juridique du caractère facultatif de ces subventions, c'est que leur attribution ou leur refus d'attribution ne peut donner lieu à recours contentieux. La jurisprudence est formelle à cet égard : V. C. d'Etat, 6 juillet 1888, Lebon, p. 608, commune de Saône (subv. facult. d'en-

(1) Ce qui ne veut pas dire qu'en fait, ces subventions soient arbitrairement réparties. L'impartialité des commissions de répartition des jeux et du Pari Mutuel est en effet incontestée.

seignement instituée par la loi du 16 juin 1881) ; 8 juillet 1898, Lebon, p. 523, département de la Seine (subv. aux départements pour traitement des aliénés sans domicile de secours).

2° Les subventions obligatoires.

Existe-t-il en regard des subventions facultatives, des subventions purement obligatoires ? Oui, mais sous une double réserve :

a) En premier lieu, il ne peut être accordé de subvention qu'elle soit obligatoire ou facultative, que si le crédit correspondant est inscrit au budget (1). Il arrive que des lois instituent des subventions sans prévoir de crédits pour les payer : ces lois sont restées lettre morte. Ainsi, les dispositions des lois de 1893 sur l'Assistance médicale et de 1905 sur l'Assistance aux vieillards qui prévoyaient des subventions pour la construction d'hôpitaux et d'hospice n'ont jamais été appliquées.

En l'absence de crédits, le Ministre ne peut accorder de subventions, même régulièrement instituées. D'autre part, la commune serait sans moyen pour faire inscrire le crédit nécessaire. Le Conseil d'Etat a jugé en effet que la décision par laquelle un ministre refuse de présenter un projet de loi allouant une subvention n'est pas susceptible de recours : il s'agit là d'un acte du pouvoir exécutif concernant ses rapports avec le Parlement et ne pouvant, par suite, faire l'objet d'un débat par la voie contentieuse (Cons. d'Etat, 18 juillet 1930, sieur Rouché, Lebon, p. 771).

b) En second lieu, le droit à subvention n'existe qu'autant qu'il a été formellement reconnu par l'autorité compétente. Le fait générateur de la subvention n'est pas l'accomplissement de la dépense subventionnable, mais la décision qui reconnaît le droit à allocation. Il s'ensuit que la subvention sera régie par les dispositions en vigueur *au moment de son attribution* et non au moment où la dépense a été faite. Si dans l'intervalle, la subvention est supprimée ou si ses règles

(1) Ou, ce qui revient au même, si l'autorisation d'engagement est prévue dans la loi de finances.

d'allocation sont modifiées, la commune en subira le contre-coup. L'intérêt de cette règle n'est pas seulement théorique : il est apparu récemment dans les circonstances suivantes. Au cours des années 1928 à 1932, le Ministère de l'Education Nationale avait, dans des conditions d'ailleurs très critiquables, autorisé les communes à réaliser leurs projets de constructions scolaires avant l'attribution de la subvention de l'Etat. Puis, à la fin de 1933, il décida d'accorder les subventions correspondant à ces opérations. Sur quelles bases, allait-on les calculer ? Suivant les taux applicables en 1930-1932, époque de l'exécution des travaux, ou suivant les barèmes en vigueur en 1933, lesquels allouent des pourcentages de subventions de 25 % inférieurs ? Le Ministre a opté pour cette seconde solution, qu'on peut critiquer pour des raisons de fait (1), mais qui, juridiquement, paraît irréprochable.

*
**

C'est sous cette double réserve qu'on peut parler de subventions obligatoires. Ce caractère obligatoire varie d'ailleurs d'une subvention à l'autre. Cela tient à ce que leur allocation suppose une décision administrative d'attribution, laquelle comporte un pouvoir discrétionnaire plus ou moins étendu suivant le cas. Il va de soi que la force obligatoire des allocations sera en raison inverse du pouvoir discrétionnaire ainsi laissé à l'administration.

Ce pouvoir se manifeste à quatre occasions :

- 1° dans la décision sur le principe de la subvention ;
- 2° dans la fixation de son montant ;
- 3° dans la date de son attribution ;
- 4° dans son paiement.

A. — DÉCISION SUR LE PRINCIPE DE LA SUBVENTION.

Toute allocation de subvention suppose, avons-nous vu,

(1) En fait, les municipalités atteintes par la réduction des subventions résultant de l'application des nouveaux barèmes ont menacé de démissionner en bloc. Cédant devant la menace, le Ministre a décidé de leur appliquer les anciens barèmes plus favorables. C'est là une solution bienveillante et équitable, mais qui, en droit strict, ne s'imposait pas.

une décision administrative reconnaissant le droit de la commune. L'autorité qui prendra cette décision a un certain pouvoir d'appréciation. Quelle est son étendue ?

a) Parfois, il est réduit au minimum. Le rôle du Ministre est limité à la constatation matérielle que les conditions prévues pour l'octroi de la subvention sont effectivement remplies. Il en est ainsi pour les subventions d'assistance obligatoires. Le Ministre de la Santé Publique se borne à vérifier que les dépenses des différents services départementaux ont été faites conformément aux lois et règlements. Dans ce cas, où l'autorité qui subventionne exerce un simple pouvoir de vérification, la force obligatoire de la subvention est maxima, et les collectivités ont un recours si elle s'estiment lésées par une mauvaise application de la loi. Le Conseil d'Etat se réserve alors d'apprécier si la collectivité remplissait bien les conditions prévues pour bénéficier d'une subvention déterminée. Dans l'affirmative, il annulera la décision erronée et renverra le requérant devant l'administration, en vue d'une nouvelle liquidation de sa subvention. Voir pour l'assistance médicale gratuite : C. d'Et., 23 mai 1930, Lebon, p. 54 (départ. du Jura) ; 30 mai 1913, Lebon, p. 580, 28 janvier 1925 (commune de Monestier-Mornex, p. 90). Pour l'assistance aux vieillards : C. d'Et., 17 mai 1918, p. 482, La Berlière ; pour l'enseignement primaire (1) : C. d'Et., 11 juillet 1890, p. 666 (commune du Creusot).

b) Dans d'autres cas, l'autorité qui accorde la subvention ne se borne pas à constater les droits de la commune, elle apprécie et approuve discrétionnairement la dépense subventionnable. Il en est ainsi toutes les fois que la subvention s'applique à une opération extraordinaire communale. Son allocation est subordonnée à l'approbation préalable du projet à subventionner. Il n'est pas douteux qu'au moment de cette approbation, le ministre possède un pouvoir d'appréciation étendu, qu'il peut prescrire les modifications, les additions et les suppressions qu'il juge utiles et même refuser son approbation, sans avoir légalement à donner les motifs

(1) Il s'agit de subventions instituées par une loi de 1881 et aujourd'hui supprimées.

de son refus ou en le motivant par des considérations d'opportunité échappant à tout recours contentieux.

Il est bien certain que, dans cette hypothèse, le droit à subvention de la commune se trouve singulièrement réduit par les pouvoirs discrétionnaires du ministre.

B. — FIXATION DU MONTANT DE LA SUBVENTION.

Fait curieux, les pouvoirs de l'administration sont sur ce point beaucoup plus limités que dans la décision sur le principe même de la subvention. La plupart des subventions sont facultatives quant à leur principe, mais obligatoires quant à leur taux, lequel est déterminé par les lois et règlements. Autrement dit, le Ministre qui décidera librement qu'une commune a droit ou n'a pas droit à une subvention, ne pourra pas, s'il décide de l'accorder, en fixer le taux à sa guise, mais devra observer les barèmes prévus à cet effet.

Sont ainsi obligatoires quant à leur taux les subventions pour dépenses d'assistance, pour secours de chômage, pour constructions d'écoles primaires, pour établissement de plans d'alignement, pour constructions de chemins vicinaux, etc..., pour électrification rurale, adduction d'eau potable, etc... On ne voit plus guère comme subventions à taux facultatif, que les allocations sur les fonds des Jeux et du Pari Mutuel (Assistance), les subventions pour achat de matériel d'incendie.

Cette réglementation du calcul des subventions a pour résultat d'ouvrir aux communes intéressées une voie de recours lorsqu'il leur est fait une inexacte application des barèmes d'allocation. Ainsi le Conseil d'Etat a annulé des décisions entachées d'erreur dans le calcul de la subvention pour établissement d'un plan d'alignement (15 fév. 1929, Commune de Bey, Lebon, p. 193), pour dépenses d'assistance (17 mai 1918, La Berlière, p. 482), pour dépenses d'enseignement (11 juillet 1890, Le Creusot, p. 666), pour cons-

truction de voies ferrées d'intérêt local (9 nov. 1906, p. 802, 4 fév. 1910, p. 104).

Pareil recours n'existe pas — cela va de soi — en cas de subvention facultative. En ce sens : Conseil d'Etat, 12 avril 1924, p. 402 (subv. pour fonctionnement des écoles ménagères ambulantes).

C. — CHOIX DE LA DATE D'ATTRIBUTION DE LA SUBVENTION.

C'est un point sur lequel on n'insiste pas assez. A quoi sert-il à une commune d'avoir droit à une subvention déterminée si le Ministre peut en ajourner indéfiniment l'attribution ? La question est d'autant plus importante que — nous le verrons — les crédits de subventions sont généralement inférieurs aux demandes. Si le Ministre a toute latitude pour apprécier le degré d'urgence respective des demandes qui lui sont soumises, certaines d'entre elles risquent d'être renvoyées d'un exercice à l'autre et de ne jamais recevoir satisfaction.

En fait, l'administration a, la plupart du temps, tout pouvoir pour fixer l'ordre d'attribution des subventions qu'elle alloue. C'est un pouvoir dont elle n'abuse pas nécessairement, mais qui n'en est pas moins dangereux et gagnerait fort à être réglementé (V. *infra*, 3^e partie, chap. II). Dans certains cas exceptionnels cette réglementation existe déjà. Ainsi la loi du 10 août 1871 confie au Conseil Général le soin d'établir chaque année l'ordre d'urgence de certaines opérations communales (notamment les constructions scolaires) à subventionner sur fonds d'Etat. Le ministre est légalement tenu de suivre ce classement et une commune aurait sans aucun doute une action contentieuse au cas où elle serait primée par une municipalité classée après elle.

D. — PAIEMENT DES SUBVENTIONS.

Une fois la subvention accordée, la commune se trouve placée dans la situation juridique individuelle de créancière

de l'Etat. Situation qui n'est pas sans inconvénient, car l'Etat est, comme on sait, un mauvais débiteur ; aussi les communes attendent-elles fort longtemps le versement de leurs subventions. En règle générale, aucun délai n'est imparti pour l'Ordonnancement des subventions de l'Etat et les Municipalités sont sans recours en cas de retard dans le paiement des sommes qui leur sont dues (Cons. d'Et., 30 mars 1928, p. 488). Cette solution ne souffre d'exception que dans le cas très exceptionnel où l'Etat s'est engagé à verser sa subvention à une date fixée. Il en est ainsi pour les subventions prévues par le décret du 27 novembre 1917, art. 10, sur les voies ferrées d'intérêt local. En cette hypothèse, il pourrait vraisemblablement être condamné à des dommages intérêts pour défaut de paiement (Cons. d'Etat, 3 juillet 1914, p. 838).

*
* *

En terminant, nous examinerons une dernière question : les communes disposent parfois d'un recours contentieux pour obtenir les subventions auxquelles elles ont droit : Peuvent-elles, à défaut de ce recours, refuser d'effectuer la dépense pour laquelle elles sollicitaient la subvention qui leur a été refusée ? Une distinction doit être faite suivant que cette dépense est facultative ou obligatoire pour la commune :

1° Dans le premier cas, l'affirmative n'est pas douteuse ; on voit tous les jours des communes renoncer à des opérations, faute d'avoir obtenu la subvention qu'elles escomptaient.

2° Dans le second, l'obligation pour la commune de faire la dépense est en principe indépendante de celle qui peut incomber à l'Etat de lui accorder une subvention. Si une commune refuse d'exécuter une dépense obligatoire que l'Etat aurait refusé de subventionner, le Préfet aurait qualité pour inscrire et au besoin mandater d'office cette dépense, conformément aux art. 149 et 152 de la loi du 5 avril 1884.

Quant à la commune, elle aurait la ressource d'intenter un

recours contre le refus de subvention, si toutefois une voie de recours lui est ouverte.

Mais il n'y a, semble-t-il, aucun lien entre ces deux procédures, et d'une façon plus générale, entre les obligations respectives de l'Etat et de la commune, à moins, bien entendu, que ce lien n'ait été expressément créé par la loi. Ainsi l'a fait la loi du 10 juillet 1903 sur les constructions d'office des maisons d'école, dont l'art. 4 dispose qu'il sera statué *par un même décret* sur le projet lui-même, sur la déclaration d'utilité publique, sur les ressources destinées à le gager et notamment sur l'allocation de la subvention de l'Etat.

En ce cas, le lien existe à n'en pas douter, bien que le Conseil d'Etat, saisi de la question, ne se soit pas prononcé explicitement sur ce point : Une commune s'était pourvue devant lui contre l'arrêté d'inscription d'office d'une dépense obligatoire d'installation d'école, pour le motif que le Préfet aurait négligé d'instruire la demande de subvention correspondante. Le Conseil d'Etat a maintenu l'arrêté pour la raison que la commune n'avait, en l'espèce, pas droit à subvention et que l'instruction de sa demande devenait inutile de ce fait : (Commune de Toulouse, Conseil d'Etat, 10 avril 1908, p. 423). Il est vraisemblable qu'étant donné les termes de la loi de 1903, il aurait statué dans un sens opposé si la commune avait eu droit à subvention.

DEUXIÈME PARTIE

La Politique des Subventions

Nous savons en quoi consistent les subventions ; demandons-nous maintenant à quoi elles servent.

Les subventions sont intimement liées aux deux problèmes qui dominent l'Administration locale, savoir le partage des attributions et le partage des ressources entre l'Etat, les départements et les communes.

Le partage des attributions entre l'Etat et les administrations locales suppose une répartition parallèle des dépenses ; celle-ci nécessite à son tour un ajustement financier dans lequel la subvention a sa place toute marquée.

Si l'Etat est ainsi amené à subventionner les communes, il est juste qu'il se préoccupe de l'emploi des fonds alloués. La subvention lui ouvrira donc un droit de regard sur l'Administration locale : c'est à cet égard un instrument de contrôle administratif dont nous aurons à souligner l'importance dans notre premier chapitre consacré *aux subventions et l'Administration locale*.

Le partage des recettes entre l'Etat et les communes est un problème sur lequel s'exerce depuis longtemps la sagacité des spécialistes des finances locales. Comment ajuster à la fois dans le temps et dans l'espace les ressources et les dépenses des localités ? Comment faire que les premières s'adaptent dans le temps à l'évolution des secondes et qu'à une même époque, l'équilibre entre les charges et les ressources soit réalisé dans chaque commune du territoire ? Nous verrons dans notre second Chapitre, *sur les subventions et les finances locales*, comment la subvention peut aider à résoudre ces questions.

CHAPITRE PREMIER

Les subventions et l'Administration locale.

Nous étudierons tour à tour la subvention corollaire du partage d'attributions entre l'Etat et les communes et instrument de contrôle sur les services publics obligatoires et facultatifs des localités.

§ 1. — LA RÉPARTITION DES ATTRIBUTIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES.

Notre dessein est de montrer :

a) qu'une séparation absolue des attributions de l'Etat et des communes est impossible ; qu'il existe des services *mixtes*, à la fois nationaux et locaux et que ces services sont de beaucoup les plus nombreux ;

b) qu'il y a souvent intérêt à confier la gestion de ces services mixtes aux administrations locales ;

c) que ce mode de gestion entraîne nécessairement une intervention financière de l'Etat ;

d) que la subvention est, dans beaucoup de cas, la forme la plus pratique de cette intervention.

Reprenons ces différents points :

I. — A première vue, le problème de la répartition des charges entre l'Etat et les communes paraît facile à résoudre. Une solution vient aussitôt à l'esprit, qui a été formulée en termes excellents par A. Girault (*L'Economiste français* du 23 avril 1921) :

« Des dépenses de plus en plus nombreuses ont été partagées entre l'Etat, les départements et les communes depuis 50 ans... Si on veut essayer de dénouer le nœud

« gordien (l'enchevêtrement des dépenses entre ces collectivités), on ne fera que l'embrouiller davantage et la ré-
« forme des impositions locales ne se fera jamais.

« Donc, nécessité de couper en remontant à la racine du
« mal. Le mot d'ordre de tous les réformateurs doit être
« celui-ci : plus de dépenses réparties entre diverses collec-
« tivités, plus de barèmes. Une dépense doit être nationale,
« départementale ou communale ; mais elle ne doit pas être
« à la fois nationale, départementale et communale ».

Parfait en théorie, ce compartimentage des dépenses suivant leur caractère national ou local, n'a qu'un inconvénient : celui de ne pas cadrer avec les faits.

Qu'est-ce, en effet, qu'un service national ou un service local ? A peine a-t-on posé la question que déjà on n'est plus d'accord. C'est que le caractère national ou local d'une dépense est essentiellement relatif et qu'il varie suivant les époques et les circonstances.

On sait que sous l'Ancien Régime, les dépenses de fortifications, aujourd'hui nationales au premier chef, ont été pendant longtemps considérées comme strictement locales. Jusqu'à une époque toute récente, le caractère local des dépenses d'enseignement et d'assistance n'était contesté par personne, alors qu'on incline aujourd'hui à les considérer de plus en plus comme des services d'Etat.

Plaçons-nous maintenant à une époque déterminée, la nôtre : Nous y rencontrons rarement une dépense nationale ou une dépense locale « à l'état pur ». Certes, le caractère national des dépenses militaires et navales ou judiciaires n'est pas contesté. Au contraire, l'entretien du domaine privé communal est affaire strictement locale. Mais sorti de là, on commence à hésiter : Le Service des P. T. T. est assuré par l'Etat ; mais la construction d'un hôtel des postes ou la création d'un nouveau circuit téléphonique, dans une commune, n'intéresse-t-il pas au plus haut point la localité ? En sens inverse, il est bien peu de services locaux dont le bon fonctionnement n'importe pas, dans une certaine mesure, à l'ensemble de la collectivité. La question n'est plus douteuse pour l'enseignement, l'assistance et l'hygiène,

autrefois services purement locaux. De plus en plus, l'entretien de la voirie vicinale et rurale devient, avec le développement de la circulation routière, une affaire d'intérêt commun. Des questions qui, au début de ce siècle, eussent été considérées comme affaires essentiellement locales (comme l'électrification des campagnes, l'adduction d'eau potable ou même de simples distractions comme le cinéma agricole) présentent un intérêt d'ordre général et national depuis qu'on y a vu un remède à la désertion des campagnes.

« L'adduction d'eau potable dans les communes rurales, « c'est une dépense d'hygiène rurale *qui est une dépense de salut public* », disait récemment le Sénateur Ch. Dumont (cité par M. Gardey dans son rapport sur le Budget de l'Agriculture. Exercice 1930. Doc. Parl. Sénat, 1930, Annexe 127, p. 574).

« Une des raisons du dépeuplement des campagnes, si « funeste à l'économie nationale, est assurément le manque, « dans les agglomérations purement rurales, des avantages « dont bénéficient les habitants des villes, et au premier « rang de ces avantages, on peut faire figurer *la lumière artificielle et la force motrice...* (Rap. Fould sur le budget de l'Agriculture. Ex. 1931. Doc. Parl. Chambre. Ex. 1931, p. 2165).

Il n'est pas jusqu'aux chemins ruraux desservant les écart, dont la construction n'apparaisse aujourd'hui comme une question d'intérêt national : « La population des écart « a droit, elle aussi, à la sollicitude des pouvoirs publics. « Au cas où l'on persisterait à négliger ses revendications, « craignons de la voir tomber dans le découragement et « délaisser le hameau déshérité, le champ qu'on ne peut « cultiver, faute de chemin accessible aux machines, la mai- « son maudite où nul visiteur ne peut plus parvenir, fût-ce « le médecin appelé auprès d'un mourant » (Rapp. A. Borrel sur le statut routier de la France. Ch. Doc. Parl. Annexe 4296 du 13 janvier 1931, p. 11).

Ces citations, qu'on pourrait multiplier, montrent combien l'intérêt général et l'intérêt local se trouvent en pra-

tique enchevêtrés. Il faut en prendre son parti et admettre l'existence de *dépenses mixtes*, c'est-à-dire à la fois d'intérêt national et d'intérêt local.

Du même coup, il faut renoncer à répartir, *suivant leur nature propre*, les services publics entre l'Etat et les localités.

*
* *

II. — Aussi bien ce critérium n'est pas indispensable. Peu importe au fond qu'un service soit par nature national ou local. Ce qui intéresse le plus, c'est de savoir par qui — Etat ou commune — il sera géré dans les meilleures conditions.

Si l'on examine avec cette préoccupation les différents services publics, on verra qu'il est parfois préférable de confier aux communes certains services à caractère national prédominant, tandis que d'autres services, dits d'intérêt local, seraient plus avantageusement gérés par l'Etat.

A vrai dire, cette dernière hypothèse est la moins fréquente : cependant, des raisons de simplification et d'économie ont amené à confier l'assiette des impôts directs locaux à l'Administration des Contributions Directes et, depuis 1919, la gestion des bois communaux au Service des Eaux et Forêts, service d'Etat.

Le plus souvent, ce sera, au contraire, la commune qui gèrera des services nationaux ou mixtes : il en est ainsi de l'état civil, du recensement, de l'assistance, de l'enseignement primaire, etc... Et c'est après tout normal. On ne voit pas la nécessité de faire coexister deux administrations, l'une nationale, l'autre locale, si l'une des deux suffit pour faire tout le travail. De plus, il est de bon sens de confier, toutes les fois que c'est possible, les Services aux administrations municipales, beaucoup plus près de la population que les Services d'Etat, généralement distants et dédaigneux des contingences locales. C'était déjà l'avis de Goschen (1)

(1) Cité par Watson Grice : *National and local finance*, 1910.

pour qui « tout ce qui pouvait être exécuté dans de bonnes conditions par les autorités locales devait leur être confié, « de façon à décharger d'autant le pouvoir central ».

Au surplus, l'Etat ne se prive pas de charger les localités d'attributions qui, dans la rigueur des principes, auraient dû normalement lui incomber. Il n'y aurait rien à redire si ces transferts d'attributions n'avaient en vue qu'une meilleure gestion du service. Mais trop souvent, l'Etat se préoccupe surtout de simplifier sa tâche et de réduire sa dépense, en les imposant l'une et l'autre aux municipalités. Il lui suffit pour cela de déclarer la dépense obligatoire, ce qui lui permet, le cas échéant, de l'inscrire d'office aux budgets communaux (Loi du 5 avril 1884, art. 136 et 149).

Cette tendance inélégante qu'a l'Etat de se décharger sur les communes de l'application de nombreuses lois nouvelles, a souvent été dénoncée, notamment par M. J. Barthélemy, dans un article de la *Revue du Droit Public* (1) qui n'a rien perdu de son actualité. Depuis la guerre, les doléances des municipalités se sont faites plus vives et c'est devenu le thème favori de leurs représentants que de protester contre le sans-gêne avec lequel l'Etat se comporte à cet égard. [Voir à ce sujet — pris au hasard, parmi cent manifestations du même ordre — les discours de M. Dausset au Sénat (séance du 20 juin 1920), de M. Marchandau à la Chambre (séance du 4 juillet 1931), de M. Mario Roustan au Sénat (séance du 25 novembre 1930).]

Ces réclamations, souvent véhémentes et excessives, ne doivent pas nous tromper sur le sens exact des revendications municipales et nous laisser croire que les communes demandent à être amputées d'une partie de leurs fonctions. Au contraire, les municipalités sont très jalouses de leurs attributions et c'est un hommage à leur rendre. Ce qu'elles veulent, c'est moins d'être déchargées de certains services que d'être financièrement mises à même d'en assurer le fonctionnement.

(1) Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle. *Revue de Droit Public*, 1909, p. 114 et s.

*
**

III. — Le transfert de dépenses nationales ou mixtes aux municipalités appelle donc un ajustement financier correspondant.

Cet ajustement, qu'on reproche précisément à l'Etat de négliger lorsqu'il se décharge de ses attributions sur les administrations locales, peut se faire de trois façons :

a) par un partage entre l'Etat et les communes des dépenses du service transféré ;

b) par la mise à la disposition des municipalités de recettes nouvelles, indépendantes du service en question ;

c) par l'attribution de subventions.

A) *Le partage des dépenses.* — L'exemple le plus remarquable est donné par la loi du 19 juillet 1889 qui a réparti les dépenses de l'enseignement primaire entre l'Etat, les départements et les communes. Qu'est-il arrivé ? Dans le partage, l'Etat s'est réservé toutes les dépenses de personnel, ou peu s'en faut, laissant aux communes le soin d'assurer le logement des maîtres, de fournir et d'entretenir les locaux et le matériel nécessaires à l'Enseignement. La conséquence, c'est que l'Etat payant le personnel, l'a entièrement dans la main (1) et s'est réservé le rôle prépondérant dans le service, tandis que les communes n'y jouent qu'un rôle effacé, tout en supportant une partie importante des dépenses.

Autre exemple : En vue de soulager les budgets locaux, le projet de réforme des finances locales du 30 mars 1931 envisage la prise en charge par l'Etat d'un certain nombre de dépenses actuellement supportées par les communes et notamment le traitement des receveurs municipaux. Cette mesure, si elle aboutit, transformerait les receveurs en agents de l'Etat qui, installés au centre même de l'administration municipale, seraient aux premières places pour la contrôler efficacement.

(1) Ce qui est une façon de parler, quand on connaît la turbulence et l'indiscipline du personnel enseignant.

Le fait n'est d'ailleurs pas spécial à la France. En Angleterre, patrie des libertés locales, le pouvoir central a procédé de la même façon (1) quand, pour établir son contrôle sur les institutions d'assistance, il a pris à sa charge, en 1846, le traitement des médecins et des auditeurs, de la *poor law*, ainsi que des maîtres d'écoles pour les enfants assistés, et en 1867, le salaire des médecins vaccinateurs.

Ainsi donc, lorsqu'il y a partage de dépenses entre l'Etat et les communes, ces dernières risquent de faire un marché de dupes, car l'Etat cherchera à s'assurer, par un choix judicieux des dépenses, la haute main sur le service et le contrôle de l'administration intéressée.

On conçoit donc qu'un procédé aussi peu favorable aux libertés locales ne soit pas accepté sans réserve par les municipalités.

B) *L'attribution de ressources nouvelles* aux localités ne présente pas le même inconvénient. Elle consiste, en même temps qu'on accroît les dépenses des municipalités, à augmenter leurs ressources budgétaires, soit par l'attribution d'un impôt d'Etat, ou du produit d'un fonds commun, soit par l'autorisation de percevoir des taxes nouvelles. A coup sûr, ce procédé sauvegarde l'autonomie communale, mais il a l'inconvénient de nécessiter un réajustement de recettes entre l'Etat et les communes, ce qui est un problème extrêmement délicat et complexe, ainsi qu'on le verra plus loin. D'autre part, étant donné que la recette assignée aux municipalités sera sans lien avec la dépense à couvrir, l'ajustement financier réalisé risque fort d'être imparfait, certaines communes touchant davantage et d'autres moins que ce dont elles auraient eu besoin.

IV. — C) *La subvention*. — Reste un troisième procédé qui est d'accorder à la commune une subvention pour la gestion des services mixtes. Il est supérieur au premier, puisque sous les réserves que nous indiquerons plus loin, il laisse à la municipalité la gestion et la responsabilité du

(1) V. *infra*, § 2. Les subventions anglaises.

service, l'Etat n'intervenant que pour l'aider à supporter les dépenses correspondantes. Tandis qu'un service mixte dont le personnel serait payé par l'Etat devient un service national, il garde son caractère local s'il est seulement subventionné par le Trésor.

En dehors de ce premier avantage qui est de ménager les initiatives locales, la subvention possède comme instrument d'ajustement financier une souplesse supérieure à l'assignation de recettes et permet à l'Etat de proportionner plus exactement son concours, non seulement à l'importance de la dépense, mais aussi à la situation financière des municipalités, et de corriger, d'une année à l'autre, les imperfections des répartitions antérieures.

La subvention apparaît donc comme le procédé le plus indiqué pour réaliser les ajustements financiers consécutifs aux transferts de services mixtes aux administrations locales. C'est pourquoi elle accompagne si souvent, en fait, les transferts de cette nature. Toutes les fois qu'une loi met une dépense nouvelle à la charge des municipalités, elle institue une subvention correspondante au profit des budgets locaux. Certes, il arrive souvent que l'allocation prévue soit trop faible, ce qui justifie les griefs des localités ; mais cela n'est pas inhérent au principe même de la subvention, mais à la façon critiquable dont on l'utilise. Nous en reparlerons plus loin. Retenons seulement, pour le moment, que la subvention est le corollaire à peu près constant de la gestion des Services mixtes par les communes, et qu'elle joue à cet égard un rôle important dans le partage d'attributions entre l'Etat et les collectivités locales.

§ 2. — LES SUBVENTIONS ET LES SERVICES COMMUNAUX OBLIGATOIRES.

Jusqu'ici, nous n'avons considéré la subvention que comme procédé d'ajustement financier consécutif aux transferts d'attributions de l'Etat aux communes. Elle représente, si l'on veut, le montant évalué en argent de la part

d'intérêt général incluse dans les services mixtes gérés par les municipalités.

Mais son rôle ne s'arrête pas là. Dès lors qu'il subventionne les collectivités locales, l'Etat est fondé à s'enquérir de l'emploi des fonds par lui versés et à s'assurer qu'ils reçoivent bien la destination prévue et sont utilement dépensés.

La subvention lui ouvre donc un droit de regard sur le service subventionné, un droit de contrôle qui serait vraisemblablement moins facilement accepté sans l'intervention pécuniaire de l'Etat.

L'importance de la subvention comme instrument du contrôle administratif doit à *priori* varier suivant la nature du service subventionné. S'agit-il d'une dépense obligatoire, c'est-à-dire imposée par la loi aux communes ? Le pouvoir central possède, pour la faire exécuter, des pouvoirs de coercition exceptionnels qui rendent à première vue superflu le contrôle exercé par le moyen de la subvention.

S'agit-il, au contraire, d'une dépense facultative, à l'égard de laquelle les pouvoirs de tutelle du Gouvernement sont beaucoup plus restreints ? La subvention aura un rôle beaucoup plus important à jouer.

Une étude distincte de ces deux catégories de dépenses paraît donc nécessaire.

*
* *

Il semble au premier abord que le rôle de la subvention comme instrument de tutelle soit négligeable dans le fonctionnement des services obligatoires. Elle y apparaît surtout comme la contre-partie financière de la mise du service à la charge de la commune. C'est notamment l'avis de MM. Maspétiol et Laroque (*La tutelle administrative*, p. 141) : « Certaines (subventions) correspondent à des dépenses obligatoires, dépenses d'assistance ou d'hygiène « par exemple et constituent un véritable droit pour la collectivité locale ; par suite, elles apparaissent comme un « renforcement de la tutelle qui résulte des dépenses obli-

« gatoires, *mais elles ne peuvent guère être utilisées par l'Etat comme moyen de pression* ».

De fait, le caractère obligatoire imprimé à ces dépenses donne à l'autorité supérieure des pouvoirs suffisamment étendus et qui semblent *à priori* se suffire à eux-mêmes. C'est le pouvoir d'inscription d'office de la dépense au budget communal (loi du 5 avril 1884, art. 149) de la création d'office des ressources correspondantes (par voie d'imposition et parfois même d'emprunt) (art. 149), d'engagement de la dépense aux lieu et place du maire récalcitrant (art. 85) et enfin de mandatement d'office (art. 152).

Ces pouvoirs sont, à coup sûr, impressionnants, mais à la condition qu'on ne s'en serve pas trop. Leur emploi nécessite en effet une procédure longue et complexe, fertile en incidents et riche en contestations contentieuses.

D'autre part, l'Administration préfectorale n'est pas outillée pour se substituer aux administrations locales et serait désarmée devant la résistance prolongée d'une commune ou l'inertie concertée des municipalités.

Enfin, la tutelle impérative a fait son temps et les procédés de contrainte n'intimident plus guère. Si les communes exécutent les dépenses obligatoires, c'est moins par crainte des sanctions légales que parce qu'elles reconnaissent la nécessité de ces dépenses et que les moyens financiers leur sont donnés pour y faire face. Qu'on supprime demain les subventions d'assistance, on verra ce que deviendra l'application de la loi nonobstant les pouvoirs d'inscription d'office dévolus au Préfet.

Ainsi, et contrairement aux apparences, la subvention joue dans le fonctionnement des services obligatoires, un rôle important, plus important même que l'obligation. Celle-ci est certainement indispensable, ne serait-ce que pour contraindre les municipalités rebelles ou négligentes que l'appât d'une subvention ne suffirait pas à faire sortir de leur inaction. Mais à elle seule, elle serait insuffisante si la subvention ne venait pas donner aux municipalités les moyens matériels d'effectuer la dépense.

L'emploi de la subvention permet donc à l'Administra-

tion de faire l'économie de la contrainte et de réserver pour les cas exceptionnels des pouvoirs qui se prêteraient mal à un usage trop fréquent.

Pour illustrer ce qui précède, nous étudierons les origines et le développement de nos principaux services obligatoires (enseignement primaire — assistance — voirie vicinale), en dégagant chemin faisant les rôles respectifs de l'obligation et de la subvention dans leur fonctionnement.

A. — LES SUBVENTIONS DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE.

1° *L'Ancien Régime.*

Comme notre introduction historique le laissait prévoir, l'Ancien Régime n'a pas mieux connu les subventions scolaires que les autres subventions. L'Education populaire qui incombait en principe à l'Eglise préoccupait assez peu le pouvoir central et un intendant reflétait bien l'opinion courante lorsqu'il écrivait à son ministre en 1782 : « Non seulement le bas peuple n'en a pas besoin (d'écoles), mais « j'ai toujours trouvé qu'il convenait qu'il n'y en eût point « dans les villages. Un paysan qui sait lire et écrire quitte « l'agriculture pour apprendre un métier ou pour devenir « un praticien, ce qui est un grand mal » (1).

Dans certains cas, cependant, le pouvoir central s'occupe de l'Enseignement. Une déclaration royale de 1698 prescrit d'établir des maîtres et des maîtresses partout où il n'y en a pas pour instruire tous les enfants (et principalement les jeunes protestants nouvellement convertis), et prévoit à cet effet qu'une imposition de 150 livres par maître et 100 livres par maîtresse pourra être perçue sur tous les habitants. Nous trouvons donc ici le principe de l'obligation avec possibilité d'imposition d'office, mais sans subvention. Il n'a donné dans la pratique aucun résultat sérieux.

En 1716 néanmoins, l'intervention pécuniaire de l'Etat est

(1) *L'Instruction Publique en 1789*, par Bourrély.

envisagée. Une instruction aux intendants s'exprime ainsi :
« Nous vous prions de concerter ensemble (avec les évêques)
« sur ce point et surtout sur ce qu'il faut, lieu par lieu,
« pour en établir (des écoles) où vous le jugerez nécessaire.
« Mais vous savez l'état des finances dans cette première
« convalescence de l'Etat. Nous nous en rapporterons à votre
« sagesse et à votre discrétion sur ce que vous jugerez à
« propos de leur donner dans le Compte que nous en ren-
« drons à M. le Régent. »

Ce qu'il advint de cette circulaire ? M. Babeau l'indique dans son livre sur l'Instruction primaire dans les campagnes avant 1789, p. 11) : « Bien que le Conseil du Dedans établis-
« sant un principe nouveau, ait promis des subventions de
« l'Etat en cas d'insuffisance des ressources locales, il est
« permis de croire que les circulaires de 1716 eurent, sur
« le progrès de l'instruction, les effets que produisent d'or-
« dinaire les circulaires ministérielles lorsqu'elles rencon-
« trent sur beaucoup de points l'indifférence des fonction-
« naires et l'inertie des populations ».

2° *La Révolution.*

Elle a beaucoup légiféré sur l'enseignement sans réussir à faire œuvre durable. L'enseignement devient un service public et qui plus est, un service national ; La Constitution de 1791 dispose en effet : « Il sera créé et organisé une ins-
« truction publique commune à tous les citoyens, gratuite
« à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour
« tous les hommes, et dont les établissements seront distri-
« bués graduellement dans un rapport combiné avec la divi-
« sion du royaume ».

Et la Constitution de l'An 3, art. 296 : « Il y a dans la
« République des écoles primaires où les élèves apprennent
« à lire, à écrire, les éléments du calcul et ceux de la
« morale. La République pourvoit aux frais de logement
« des instituteurs préposés à ces écoles ». D'après ce texte, l'Etat paraît prendre toutes les dépenses d'enseignement à sa charge. Mais le décret du 29 frimaire An II, dispose que

les communes devront fournir les bâtiments d'école, l'Etat prenant à son compte les dépenses de personnel. En vue d'aider les Municipalités, le décret du 27 brumaire An III met à leur disposition les presbytères non encore aliénés pour servir tant au logement du maître qu'à l'installation de l'école. C'est, si l'on veut, une subvention en nature.

En réalité, toute cette législation n'aboutit à rien et pouvait justifier cette appréciation de Guizot en 1833 :

« Ce qu'avait dit la Constituante, la Convention le fit, « c'est-à-dire le tenta et décréta partout un enseignement « élémentaire avec traitement fixe de 1.200 francs à tout « instituteur sur le Trésor Public, ainsi qu'une retraite « proportionnée. Promesse magnifique qui n'a pas produit « une seule école. Quand l'Etat veut tout faire, il s'impose « l'impossible, et comme on se lasse bientôt de lutter contre « l'impossible, à des illusions gigantesques succèdent promptement le découragement, la langueur et la mort ». V. sur la question A. Duruy : *L'Instruction Publique et la Révolution*. Grasset : *Le régime financier de l'Instruction Publique*, 1898.

3° Consulat, Empire et Restauration.

(L'Ordonnance du 29 février 1816 ou l'obligation sans subvention).

La Révolution avait voulu faire de l'Enseignement une dépense nationale supportée principalement par le Trésor, les municipalités n'ayant qu'à pourvoir — d'ailleurs avec l'aide de l'Etat — à l'installation de l'école et au logement du maître. Sous le Consulat, la réaction commence : l'instruction devient une affaire strictement communale, pour laquelle les municipalités n'ont à escompter aucune aide du Trésor. La loi du 11 floréal An X supprima à la fois l'obligation scolaire, la gratuité et la participation financière de l'Etat. Son rapporteur Fourcroy s'exprimait ainsi : « L'expérience de ce qui se faisait autrefois l'a convaincu (le « Gouvernement) qu'il en faut confier le soin aux adminis-

« trations locales qui y ont un intérêt direct et qui en feront, « dans chaque commune, une affaire de famille ».

Passant sous silence l'Empire, qui s'est désintéressé de l'enseignement primaire, nous trouvons, en 1816, un texte important (l'Ordonnance du 29 février), en ce qu'elle crée pour les communes l'obligation de pourvoir à ce que tous les enfants reçoivent l'enseignement primaire et que les indigents le reçoivent gratuitement. Obligation toute platonique d'ailleurs, et qu'on n'a ni les moyens, ni la volonté de faire observer.

Il faut arriver en 1830 pour voir apparaître les premières subventions pour l'enseignement primaire. L'Ordonnance du 14 février 1830 prévoit, en son article 12, un crédit de 50.000 francs destiné :

— à donner des secours aux communes qui se trouveraient dans l'impossibilité absolue de se procurer des moyens d'enseignement et principalement de fonder des écoles modèles préparatoires ;

— à composer et distribuer des livres scolaires ;

— à récompenser les maîtres.

C'était beaucoup de choses à faire avec 50.000 francs. Aussi, en dépit de ce texte, en dépit également des obligations imposées aux communes par l'Ordonnance de 1816, la situation était rien moins que brillante en 1830 : 13.948 communes manquaient encore d'école et plus d'un million d'enfants n'allaient pas en classe (contre 1.372.000 qui y allaient).

4° *La Monarchie de Juillet.*

(Loi du 28 juin 1833 ou l'obligation avec subvention).

C'est à la Monarchie de Juillet que revient l'honneur d'avoir développé l'enseignement primaire en France, grâce à la loi du 28 juin 1833, dite Loi Guizot, qui combine le principe de l'obligation à celui de la subvention.

Les dépenses de l'enseignement primaire restent avant tout communales, mais l'Etat intervient pour aider les municipalités, et au besoin, les contraindre à organiser le ser-

vice. D'après cette loi, les communes sont tenues d'avoir une école, c'est-à-dire de fournir le local nécessaire et d'attribuer au maître un traitement minimum que la loi fixe à 200 francs par an et auquel vient s'ajouter la rétribution scolaire payée par les élèves non indigents et dont le taux est fixé par le Conseil Général.

Quant au mécanisme financier de la loi, il est exposé en termes excellents, par son rapporteur Renouard (1) :

« Pour les frais de ce local et du traitement, la loi
« s'adresse d'abord à la commune, à moins que les fonda-
« tions, dons ou legs n'aient assuré le sort de l'école. C'est
« d'abord aux revenus ordinaires de la commune qu'il con-
« vient de s'adresser. En cas d'insuffisance, le Conseil muni-
« cipal imposera la commune jusqu'à concurrence de 3 cen-
« times additionnels au principal des Contributions Directes.
« A cette limite s'arrêtent les sacrifices mis à la charge de
« la commune ; il n'est rien exigé au delà et lorsque cette
« contribution de 3 centimes n'aura permis aux communes,
« ni isolément, ni par la réunion de plusieurs d'entre elles
« de subvenir aux frais de local et de traitement, ce sera
« au département de venir à leur aide. Le département,
« comme la commune, prendra la dépense nécessaire aux
« besoins de l'enseignement primaire, d'abord sur ses reve-
« nus ordinaires... puis, en cas d'insuffisance de ces res-
« sources, le Conseil Général sera autorisé à imposer au
« département une contribution dont le montant peut s'éle-
« ver jusqu'à 2 centimes additionnels ».

Si c'est encore insuffisant, « le budget de l'Etat vient
« suppléer au défaut des centimes additionnels ainsi impo-
« sés aux communes et aux départements. Par cette combi-
« naison, les plus pauvres communes qui déjà ont prélevé la
« plus forte part de l'impôt départemental, seront aussi
« celles qui toucheront la subvention la plus forte sur l'im-
« pôt général du royaume ».

Il n'était pas trop de l'obligation combinée avec la subvention pour assurer l'application de la loi et vaincre l'apa-

(1) Discours du 4 mars 1833 à la Chambre des Députés.

thie — et parfois la résistance ouverte — des municipalités.

A cet égard, Lorrain (1) donne des renseignements extrêmement pittoresques et suggestifs sur la situation lamentable qui était faite à l'époque aux instituteurs ruraux et sur les conditions invraisemblables dans lesquelles étaient installés les locaux scolaires.

Ce qui est certain, c'est que la loi a donné des résultats fort importants et que le nombre d'écoles qui était de 30.796 en 1832, atteignait 43.879 en 1847.

Quel a été le rôle joué par les subventions dans l'application de la loi ? Le rapport au roi sur la situation de l'Enseignement primaire en 1837 va l'indiquer : « Lorsque les
« communes peuvent, avec leurs fonds, suffire aux frais
« de construction d'écoles, le Gouvernement ne demeure
« certainement pas tout à fait sans action sur l'exécution de
« leur projet ; mais il ne peut guère agir alors que par
« voie de conseils et de persuasion. Il en est tout autrement
« lorsque les communes sont obligées de recourir aux fonds
« de l'Etat. Dans ce cas, des plans réguliers sont exigés ;
« un examen sérieux de ces plans a lieu en Conseil Royal
« de l'Instruction Publique et un secours n'est accordé que
« lorsqu'il a été reconnu que les constructions projetées
« doivent répondre parfaitement à leur destination. Quand,
« au contraire, les plans sont défectueux, ils sont renvoyés
« avec indication des changements à y faire et toute allo-
« cation est provisoirement ajournée.. *C'est ainsi que les*
« *deniers de l'Etat contribuent à faire élever de modestes*
« *mais utiles constructions qui servent de modèles à d'autres*
« *communes, et qui excitent les autres à faire des efforts*
« *pour s'en procurer de semblables* ».

Nous avons tenu à reproduire intégralement ce texte qui analyse avec précision le rôle des subventions et la mesure dans laquelle elles facilitent la mission de tutelle du pouvoir central.

A un autre point de vue, la subvention a heureusement permis de suppléer à une lacune de la loi. Celle-ci exigeait

(1) Lorrain : *Tableau de l'Instruction Primaire en France, 1837.*

seulement des communes qu'elles missent un local à la disposition du maître. Beaucoup de municipalités se contentèrent de louer un local plus ou moins propre à un usage scolaire. Le gouvernement se rendit rapidement compte de l'intérêt qu'il y avait à encourager les communes à construire leurs écoles ou à acheter en toute propriété des immeubles convenant à cet usage.

Il ne pouvait les y contraindre, car la loi ne lui en donnait pas le moyen.

Pour aboutir, il s'est servi des subventions. Dès 1833, une circulaire indiquait l'intention du gouvernement de subventionner tout spécialement les acquisitions ou constructions d'écoles, les encouragements devant être répartis entre les communes dans la proportion de leurs besoins et des fonds qu'elles voteraient pour la dépense. Le résultat ne s'est pas fait attendre. Alors qu'en 1833 10.316 écoles seulement appartenaient aux communes, on en comptait 23.761 en 1847 et 28.036 en 1850. Ce résultat était principalement dû à l'intelligente politique de subventions suivie dès 1833.

A titre d'indication, voici comment s'établissait, en 1847, le budget de l'Instruction Publique (Grasset, *op. cit.*, p. 80-104).

Dépense 30 millions.

Ressources :

Subvention de l'Etat (1) 3 millions

Part des départements 5 »

Part des communes (2) 18,5 »

Dons, legs et fondations 3,5 »

..... 30 millions.

(1) Dont 1,5 million pour les constructions et acquisitions d'écoles.

(2) Savoir : Rétribution scolaire 10 millions.

Revenus ordinaires 5 »

Produit des 3 centimes 3,5 »

18,5 »

5° II^e République et II^e Empire.

Les débuts de cette période marquent un temps d'arrêt et même de recul dans la politique d'encouragements de l'Etat. Ainsi la loi du 15 mars 1850 (loi Falloux) qui prévoit la création d'une école de filles dans toute commune de 800 habitants, met cette dépense à la charge *exclusive* des municipalités. En même temps, des mesures sont prises pour contrôler plus sévèrement les dépenses subventionnées par l'Etat (Circulaire du 14 juillet 1858 confiant ce contrôle à l'Inspecteur primaire ; Circulaire du 29 mars 1862 écartant toute demande de subvention complémentaire pour dépassement des devis, etc...).

L'Empire libéral se montre mieux disposé et la loi du 10 avril 1867 témoigne d'un état d'esprit plus généreux :

a) En premier lieu, la création des écoles de filles sera subventionnée au même titre que les écoles mixtes ;

b) d'autre part, la gratuité est encouragée. Les communes sont autorisées à voter des centimes pour la réaliser, et, en cas d'insuffisance, elles bénéficient de l'aide du département et de l'Etat ;

c) enfin, en vue d'encourager la fréquentation scolaire, la création — facultative — d'une Caisse des Ecoles est prévue dans chaque commune. Mais cette disposition reste lettre morte, faute d'une subvention pour stimuler le zèle des localités.

Ces mesures aboutissent à un accroissement notable du Budget de l'Instruction Publique qui passe de 36,5 millions en 1860 à 64 millions en 1870. La fréquentation scolaire qui n'était que de 3.500.000 enfants en 1847, est de 4.587.000 en 1869. Les subventions pour constructions d'écoles de filles passent de 500.000 fr. en 1860 à 1.500.000 en 1869 et 2 millions en 1870.

6° La III^e République.

Les grandes lois scolaires de la 3^e République (loi du 16 juin 1881 sur la gratuité, du 28 mars 1882 sur l'obligation scolaire et du 30 octobre 1886 sur la laïcité) ont eu

comme effet commun d'accroître considérablement les dépenses de l'Instruction Publique. Un nouvel aménagement de charges entre l'Etat et les collectivités locales, a paru indispensable. Jusqu'alors, les dépenses d'enseignement étaient supportées par les communes avec l'aide des subventions du département et de l'Etat. La loi du 19 juillet 1889 modifie ce système et répartit les dépenses du service entre les trois collectivités intéressées, — la plupart des dépenses de personnel étant prises en charge par l'Etat et celles de matériel par les départements et les communes. Les subventions de l'Etat ne subsistent donc plus que pour les constructions scolaires au lieu de porter, comme auparavant, sur l'ensemble du service.

Les dépenses de constructions scolaires ont d'ailleurs pris — du fait des lois susvisées — une importance toute nouvelle. Une enquête faite en 1876-77 avait montré la nécessité de réaliser d'urgence un programme comportant :

- la construction de 17.320 écoles ;
- l'acquisition de 3.289 écoles (alors en location) ;
- l'agrandissement de 5.458 écoles ;
- la réparation de 7.381 écoles ;
- l'acquisition de 19.857 mobiliers.

En vue de l'exécution de ce programme, une loi est intervenue le 1^{er} juin 1878, qui apporte aux communes une aide efficace, sous forme de subventions (60 millions à répartir en 5 annuités) et aussi d'avances à faible intérêt (également 60 millions prêtés par le Trésor à 3 % alors que le taux normal d'intérêt était à l'époque de 4 %).

Avances et subventions étaient allouées par une *Caisse dite des constructions scolaires*, conçue sur le modèle de la Caisse des Chemins vicinaux créée en 1868 (1). Par la suite, on s'est aperçu que cette caisse constituait un rouage inutile et on la supprima (Loi du 22 juillet 1885). Elle avait alors consenti pour 100 millions d'avances et alloué pour 178 millions de subventions.

La loi de 1878 posait également certains principes qui

(1) V. *infra*. Les subventions pour la voirie vicinale.

sont demeurés à la base de l'attribution des subventions pour constructions scolaires :

1° les communes n'y avaient droit qu'autant qu'elles avaient au préalable consenti les sacrifices compatibles avec leur situation financière ;

2° les subventions étaient fonction de ces sacrifices, en même temps que de la situation financière des communes ;

3° elles n'étaient acquises que sur justification de la participation communale à la dépense, et de l'exécution des travaux en conformité du projet approuvé.

Cette réglementation a été complétée par la loi du 20 juillet 1885. Pour la première fois, les subventions sont calculées suivant des règles fixes déterminées par des Règlements d'Administration publique (décrets des 9 juillet 1885 et 15 février 1886) et en vertu de barèmes uniformes. La subvention ainsi calculée varia entre 15 et 80 % de la dépense. Les grandes villes (dont le centime est supérieur à 6.000 fr.) sont exclues du bénéfice des subventions.

Par la suite, la réglementation des subventions pour constructions scolaires subit encore de fréquentes modifications qui n'en affectent pas les caractères essentiels.

C'est ainsi que les barèmes servant au calcul des subventions sont modifiés en 1893, en 1914, en 1920, en 1923, en 1926, en 1931 et en 1933. De même, le mode de paiement change plusieurs fois : de 1885 à 1893, les subventions sont payées par annuités ; de 1893 à 1920, en capital ; de 1920 à 1923, en annuités ; de 1923 à 1925, en capital. Les paiements par annuités sont repris en 1925, abandonnés en 1926 et repris en 1933. Nous n'avons pas à entrer dans le détail de cette réglementation dépourvue de tout intérêt théorique et qui se ressent des vicissitudes budgétaires d'après guerre.

Quant aux crédits de subvention, ils ont subi une ascension assez rapide :

- de 1878 à 1886, ils ont été en moyenne de 25 millions ;
- de 1885 à 1895, de 7,5 millions seulement ;
- en 1901, ils atteignaient 7.320.744 fr. ;
- en 1913, 11.510.458 fr. ;

et en 1932, 71.137.500 fr.

*
* *

De cet aperçu historique, nous dégagerons les constatations suivantes :

1° A elle seule, l'obligation n'aurait pu donner à l'enseignement primaire le développement qu'il a connu : L'ordonnance de 1816 instituant l'obligation sans subvention n'a abouti à aucun résultat. Pareillement, la loi du 20 mars 1882, qui rend obligatoires les Caisses des Ecoles a échoué, parce qu'elle ne prévoit que des subventions insignifiantes.

Du jour où on a voulu développer l'enseignement primaire, on a eu recours aux subventions et on a obtenu le résultat cherché. Les grandes périodes d'activité scolaire coïncident avec la création ou l'augmentation des subventions. (Loi de 1833, de 1867 et de 1878).

Non seulement elles ont permis le développement des constructions scolaires, mais elles ont dispensé l'administration d'user de ses pouvoirs de contrainte ; grâce à elles, la loi du 10 juillet 1903, qui prévoit la construction d'office des écoles obligatoires que les municipalités refuseraient d'ouvrir, est pratiquement inappliquée.

2° Si l'obligation à elle seule ne peut rien, la subvention se passe fort bien de l'obligation. C'est par le procédé de la subvention que le Gouvernement de Juillet a, de 1833 à 1848, amené les communes à construire des écoles, alors que la loi ne les obligeait qu'à les louer. Encore aujourd'hui, et bien que les Ecoles maternelles soient facultatives, il suffit que l'Etat les subventionne pour que les municipalités en entreprennent la construction avec tout autant d'empressement que les écoles qui leur sont imposées par la loi.

B. — LES SUBVENTIONS ET LES DÉPENSES D'ASSISTANCE OBLIGATOIRE.

Sous l'Ancien Régime, les interventions du Pouvoir Central sont beaucoup plus fréquentes pour l'assistance que pour l'Enseignement. Dès 1566, l'Ordonnance de Moulins

ordonne « que les pauvres de chaque ville, bourg ou village soient nourris par ceux de la ville, bourg ou village dont ils seront natifs et habitants sans qu'ils puissent vaguer et demander l'aumône ailleurs qu'au lieu duquel ils sont. Et à ces fins seront les habitants tenus à contribuer à la nourriture desdits pauvres selon leurs facultés à la diligence des maires, échevins, consuls et les marguilliers de paroisses » (Bouchet : *L'Assistance Publique en France sous la Révolution*, 1908). Dès cette époque, l'obligation existe. Mais la subvention fait, bien entendu, défaut, car on ne peut, en effet, appeler de ce nom les secours du Trésor Royal en cas de disette ou d'épidémie. Cependant, vers la fin de l'Ancien Régime, — nous l'avons déjà noté (*supra*, 1^{re} partie, Chap. II), — l'intervention financière du pouvoir central se fait plus régulière et les secours de l'Etat tendent à devenir permanents. S'ils ne peuvent encore se comparer avec la politique des subventions modernes, du moins la laissent-ils pressentir. (Bloch, *op. cit.*, p. 450).

1° LA RÉVOLUTION.

Comme en matière d'enseignement, elle a eu le mérite de poser des principes dont on s'est inspiré par la suite, mais elle n'a le temps de rien organiser.

Les principes, ce sont : le droit à l'assistance et la nationalisation du Service.

Le *droit à l'Assistance* est affirmé par la Constituante dont le Comité de Mendicité déclarait que « tout homme a droit à sa subsistance » et qu'en conséquence, le devoir de la Société « est de chercher à prévenir la misère, de la secourir, d'offrir du travail à ceux auxquels il est nécessaire pour vivre, des les y forcer s'ils refusent, enfin, d'assister sans travail ceux à qui l'âge ou les infirmités ôtent tout moyen de s'y livrer ».

Le Comité se préoccupe également (dans son 3^e rapport) de la répartition des charges d'assistance entre l'Etat, les départements et les communes. Devra-t-on confier aux communes les Services d'assistance ? Non. « D'abord l'assistance

« pour ceux qui doivent être secourus ne serait pas égale ;
« elle dépendrait du plus ou moins de richesse de la municipalité, de la facilité plus ou moins grande des corps administratifs, si les lois de l'Empire prescrivait un traitement égal pour tous les individus à assister, l'injustice et l'inégalité se trouveraient alors pour les citoyens qui devraient contribuer aux secours, car la proportion des besoins n'est pas toujours celle des richesses. Le pays le plus pauvre, celui où un plus grand nombre de secours est nécessaire est presque toujours, au contraire, celui où il existe moins de ressources. Aussi ou assistance insuffisante, ou charge insupportable pour les citoyens qui ne seraient pas assistés ».

Les difficultés du problème ainsi exposées, quelle était la solution du Comité ?

1° prélever 50 millions sur les ressources générales de l'Etat et les répartir entre les départements, suivant les bases combinées de la population, des contributions, de l'étendue territoriale et du prix ordinaire de la journée de travail, évaluée au maximum à 20 sous et au minimum à 16.

On conservera une somme de 5 millions pour les calamités extraordinaires.

Les départements feront la répartition des 50 millions entre les districts et ceux-ci entre les communes.

2° Afin que les municipalités ne soient pas portées à exagérer leurs besoins, on les astreindra à fournir elles-mêmes le 1/4 de la somme destinée aux secours.

Ce texte est intéressant en ce qu'il esquisse toute une politique de subventions de l'Etat. Mais les recommandations du Comité n'ont pas été suivies par la Constituante. Loin de là : si, en effet, le décret du 2 novembre 1789, qui nationalise les biens ecclésiastiques, a bien spécifié que les pauvres seraient dorénavant entretenus aux frais de la Nation, le décret des 10-11 septembre 1790 supprime tout secours du Trésor aux hôpitaux et hospices et décide qu'il serait pourvu à leurs besoins par les municipalités et les départements.

La Législative et la Convention continuent à affirmer de plus belle le droit à l'Assistance et à faire de l'Assistance une dette de la Nation (1). « Peu à peu, sous l'empire des « doctrines étatistes, l'Assistance devient non seulement une « dette de la Société, *mais une dette de l'Etat*. Pour l'acquitter, la Constituante et la Législative cherchent des « ressources dans la vente des Biens du Clergé affectés primitivement au Service des Pauvres et repris par la Nation « pour pourvoir à ce service. La Convention va plus loin. « Elle veut que les sommes destinées aux secours publics « et concentrés dans une Caisse commune placée au centre « soient distribuées directement par les représentants de la « Nation, dans les divers compartiments administratifs « (départements, districts et communes). D'où le décret du « 23 Messidor An 2 qui déclare dettes nationales, les dettes « des hôpitaux et autres Etablissements de Bienfaisance et « décrète que leur actif devient la propriété nationale » (F. Dreyfus : *L'Assistance sous la Législative et la Convention*, p. 85).

Entre temps, les assemblées sont forcées d'aller au plus pressé. Dès le 16 décembre 1790, la Constituante vote un crédit de 15 millions de livres, en principe destiné à l'ouverture d'ateliers de charité, mais que départements et communes distribuent en aumônes. Par la suite, nombreux sont les votes de subsides aux villes, pour leur permettre d'allouer des secours. Mais ce sont là des interventions désordonnées, votées au hasard des circonstances et dans lesquelles on ne saurait reconnaître un système préconçu de subventions de l'Etat (Cros Mayrevielle, *Traité d'Assistance Hospitalière*, t. I, p. 223 et s.).

Le Directoire marque un mouvement de réaction très marqué ; l'assistance redevient affaire communale ; mais du moins donne-t-on aux administrations communales et hospitalières les moyens financiers de remplir leur tâche. Ainsi, la loi du 16 vendémiaire An V restitue la personna-

(1) La déclaration des Droits du 29 mai 1793, art. 23, et aussi la loi du 22 Floréal An II qui crée le livre de la Bienfaisance Nationale.

lité civile aux hôpitaux, tandis que les lois des 7 frimaire et 8 thermidor An V instituent le droit des pauvres sur les spectacles.

Pendant cette période, observe justement le D^r Rey (1) :
 « l'Assistance devient complètement libre et facultative et
 « ne s'exerce plus que dans les communes qui ont des res-
 « sources à leur disposition. L'Etat, après avoir voulu se
 « charger de tout, n'a plus qu'un souci, c'est d'abandonner
 « aux pouvoirs locaux, aux hôpitaux et bureaux de bien-
 « faisance et à la charité privée le soin de secourir les
 « pauvres de toutes les catégories, sans participer à la dé-
 « pense. Les frais relatifs aux enfants abandonnés eux-
 « mêmes, dont cependant la Convention avait fait les En-
 « fants de la Patrie, sont peu à peu imposés au département
 « avec la faculté seulement d'en réclamer 1/5 aux com-
 « munes ».

Donc, suppression de la subvention de l'Etat. Quant à l'obligation, elle subsiste partiellement. En effet, la loi du 7 frimaire An V (28 novembre 1796) ordonne la création d'un Bureau de Bienfaisance dans chaque commune — obligation toute platonique d'ailleurs, qui montre une fois de plus que l'obligation reste impuissante quand l'intervention financière de l'Etat ne vient pas la renforcer.

2° DE 1800 AUX GRANDES LOIS D'ASSISTANCE OBLIGATOIRE.

Pendant presque tout le 19^e Siècle, l'Assistance reste, en principe, communale et privée de toute subvention de l'Etat. Le I^{er} Empire combat la mendicité (décret de 1808), la Monarchie de Juillet se préoccupe des aliénés et fait voter la très importante loi du 30 juin 1838 qui met leur traitement à la charge des départements et des communes, mais sans participation de l'Etat.

Cependant le développement industriel engendre des crises, du chômage et la misère d'une partie de la population. Pour la combattre, le Gouvernement ne connaît guère

(1) L'Assistance Française : l'Assistance Médicale gratuite, p. 127.

que le vieux remède des ateliers de travail communaux, en vue desquels la loi du 13 mars 1847 ouvre un crédit de 4 millions (1).

Bien qu'elle ait solennellement proclamé le droit à l'assistance et le droit au travail (art. 8 du préambule de la Constitution de 1848) la 2^e République ne fait rien, en dehors des Ateliers Nationaux de célèbre mémoire, pour l'organisation de l'Assistance. Dans le projet Dufaure, qui voit le jour à ce moment, l'Assistance est toujours une dépense départementale ou communale et l'intervention de l'Etat n'est prévue qu'à titre tout à fait exceptionnel, notamment pour organiser des ateliers de chômage en cas de besoin. Ce projet n'aboutit d'ailleurs pas.

Quant à la seule loi importante, votée à cette époque, la loi du 7 août 1851 sur les hôpitaux, elle ne prévoit aucune subvention de l'Etat.

Le Second Empire commence à se préoccuper de l'assistance médicale. Deux circulaires des 3 août 1852 et 15 août 1854 invitent les Conseils Généraux à créer dans leurs départements un service médical gratuit en faveur des habitants pauvres des campagnes. La 2^e circulaire signalait « l'intérêt paternel que le Gouvernement portait au développement de cette bonne œuvre. Que les départements « votent une allocation si minime soit-elle, si faible qu'elle « soit votre zèle, le dévouement désintéressé des médecins, « *les secours du Gouvernement*, la charité de tous aidera « à faire le reste ».

En réalité, il faut attendre l'année 1884 pour voir figurer au budget un premier crédit de 50.000 fr. pour l'assistance médicale dans les campagnes.

Ajoutons que depuis la loi du 29 avril 1869, l'Etat participait concurremment avec les départements et les communes aux dépenses du Service des Enfants assistés.

Quelle était la situation en 1887 à la veille de la première grande loi sur l'assistance obligatoire ?

(1) Sur la question : F. Dreyfus : *L'Assistance Publique sous la 2^e République*.

En dépit de l'obligation qui leur était imposée par la loi de l'An VII, 15.250 communes seulement ont un bureau de bienfaisance : 19.111, représentant une population de 18 millions d'habitants, n'en ont pas.

De même, 22 départements sont dépourvus d'un service d'assistance médicale.

En 1885, les dépenses publiques d'assistance atteignaient 184.121.099 fr. 33 dont : 7.511.955, soit 4 % seulement, étaient supportés par l'Etat. Encore comprend-on dans ce dernier chiffre : 2.467.627 fr. de secours aux agriculteurs sinistrés, qui sont beaucoup moins des dépenses d'assistance que des allocations électorales.

Faut-il voir dans l'insuffisance de la participation financière de l'Etat la cause profonde de la situation misérable de nos services d'assistance ? Ce n'est pas douteux.

L'examen rapide des services d'Assistance Médicale gratuite et d'Assistance aux Vieillards nous permettra d'ailleurs de le constater (1).

3° LES GRANDES LOIS D'ASSISTANCE OBLIGATOIRE.

a) Loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance Médicale gratuite.

Jusqu'en 1893, l'Assistance Médicale se caractérisait, dit le D^r Rey (2), par une extrême inégalité entre les malades des villes et ceux des campagnes : « Une population de
« 18 millions d'habitants appartenant aux campagnes et
« aux petites villes, était privée de tout secours pour leurs
« malades indigents, ce qui correspondait à 419.000 pauvres
« sans ressources ».

A quoi était due cette situation ? A l'inégalité des ressources des communes. « Le problème de l'assistance est
« surtout un problème d'ordre financier. Ordonner aux com-

(1) Voir sur la question les fascicules 9 et 55 du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, ainsi que la *Revue des Etablissements de Bienfaisance*, 1891, p. 39.

(2) D^r Rey, *op. cit.*, p. 130-132.

« munes, comme on l'a fait pendant un si grand nombre
 « de siècles de secourir leurs indigents, c'était ordonner
 « l'impossible. Comment, en effet, auraient-elles pu suppor-
 « ter, avec la pénurie de leurs ressources, la charge qu'on
 « leur imposait et qui était d'autant plus lourdes qu'elles
 « étaient plus pauvres ? »

Ainsi, l'Assistance strictement communale se trouve faussée à la base par l'inégalité financière des communes. Vaut-on, pour échapper à cet écueil, mettre, comme l'ont fait les Assemblées révolutionnaires, les secours publics à la charge exclusive de la Nation ?

Ce serait aller d'un extrême à l'autre. Ainsi que le Comité de Mendicité l'avait déjà prévu, les communes doivent être financièrement intéressées à l'administration des secours. Le système préférable paraît donc être de laisser l'assistance à la charge des communes et de les aider avec des subventions de l'Etat. C'est à peu près le système auquel on a abouti en 1893. Cette loi s'inspire, en effet, des principes suivants qui ont été posés en 1889 par le Congrès International de l'Assistance Publique :

1) *L'Assistance Publique est d'essence communale.* — C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance parce que, seule, elle est en état de les connaître.

2) L'organisation de l'assistance doit toujours être telle que la commune soit financièrement intéressée à la limitation du nombre de ses indigents. Des recours doivent pouvoir être exercés contre sa décision, si cette limitation est abusive.

3) *L'Assistance Publique est une œuvre de solidarité nationale.* Elle doit s'exercer, non seulement de la société à l'individu, mais de groupe à groupe, les communes riches venant en aide aux communes pauvres, les départements riches venant au secours des départements pauvres. La proportionnalité et non la fixité doit, en conséquence, être la règle des subventions, soit du département, soit de l'Etat.

La loi du 15 juillet 1893 consacre conformément aux principes ci-dessus :

1. — Le caractère obligatoire des dépenses d'assistance médicale gratuite, dans les limites prévues par la loi ;

2. — La participation financière de l'Etat auxdites dépenses.

Bien que l'assistance soit avant tout d'ordre communal, les recettes et les dépenses du service sont centralisées par le département. On détermine la dépense incombant à chaque commune pour les assistés ayant le domicile de secours communal.

Sur cette dépense, on calcule, conformément au barème A annexé à la loi, la participation du département, laquelle est inversement proportionnelle à la valeur du centime communal.

Cette participation n'est pas versée à la commune, mais déduite du contingent qu'elle doit verser au département. Quant à ce dernier, il reçoit pour les dépenses à sa charge (dépenses propres départementales, participation aux dépenses communales) une subvention de l'Etat, calculée conformément au barème B de la loi et elle aussi, inversement proportionnelle à la valeur du centime départemental. Autrement dit, l'Etat ne subventionne pas directement les communes, comme pour les constructions scolaires, mais il aide les départements à les subventionner.

Nous aurons à revenir sur la valeur technique de ce procédé.

Enfin, autre différence avec les subventions scolaires qui concernent des dépenses extraordinaires, des charges de premier établissement, les subventions d'assistance s'appliquent au fonctionnement même du service, c'est-à-dire à des dépenses annuelles et permanentes. Ce sont des subventions ordinaires.

b) Loi du 14 juillet 1905 sur l'Assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables.

L'assistance aux vieillards a connu deux étapes :

a) dépense facultative avec subvention de l'Etat ;

b) dépense obligatoire avec subvention.

a) Les pensions facultatives des lois de 1897 et 1902.

Sous le régime institué par les lois des 29 mars 1897 et 30 mars 1902, art. 61, l'Etat contribuait dans les conditions prévues par les barèmes A et B de la loi de 1893 sur l'Assistance Médicale au paiement des pensions constituées soit par les départements, soit par les communes, en faveur de toute personne de nationalité française, privée de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, âgée de plus de 70 ans, ou atteinte d'une maladie ou d'une infirmité reconnue incurable. L'Etat participait aux pensions supérieures à 50 fr. et inférieures à 200 fr. Le maximum de sa participation était fixé à 60 fr. par pension. La part de la commune, telle qu'elle résultait du tableau A de la loi de 1893 était réduite de 10 %.

Ces lois ont donné des résultats encourageants (1) résumés ci-après, surtout lorsque la loi de 1902 eût augmenté les subventions de l'Etat :

Années	Nombre de départements ayant constitué des pensions	Nombre de pensions	Contribution de l'Etat
1898	41	4.383	65.053
1901	52	16.692	135.146
1903	68	23.331	325.768
1906	69	26.618	410.192

Surtout, elles ont eu le mérite d'amorcer la réforme de 1905 dont il nous reste à parler.

b) L'assistance obligatoire de la loi du 14 juillet 1905.

Comme la loi de 1893, la loi de 1905 consacre :

1^o le caractère obligatoire des dépenses d'assistance qu'elle prévoit ;

2^o le principe de la participation financière de l'Etat.

Elle en diffère sur quelques points :

(1) V. à ce sujet les discours Ribot à la Chambre le 13-6-1901 et H. Monod, à la Chambre, du 4 juin 1903.

a) Les subventions de l'Etat et du département ne sont plus calculées d'après la valeur brute du centime départemental ou communal, mais d'après la valeur du centime démographique, c'est-à-dire du quotient :

valeur du centime

chiffre de population

qui donne une indication plus précise sur la situation financière des collectivités intéressées ;

b) les communes grevées de charges d'assistance particulièrement lourdes, bénéficient, en dehors de la participation normale du département, d'une subvention complémentaire et *directe* de l'Etat, basée sur le nombre d'assistés obligatoires rapporté au chiffre de leur population ;

c) enfin, les barèmes annexés à la loi de 1905 sont dans l'ensemble plus favorables que ceux de la loi de 1893.

Voici, à titre d'indication, le montant des dépenses d'Assistance aux vieillards en 1907-1913 et 1932 :

	1907	1913	1932
Part de l'Etats.	24.029.577	58.962.841	195.832.240
— — Départs.	7.733.248	18.996.607	141.619.962
— — Commes.	18.669.786	34.315.079	229.621.605
TOTAUX.....	50.432.611	112.274.527	567.073.807

c) L'Assistance obligatoire depuis 1905.

Les principes posés par les lois de 1893 et de 1905 ont trouvé par la suite de nouveaux domaines d'application. La Loi du 14 juillet 1913 étend le principe de l'obligation subventionnée à l'assistance aux familles nombreuses, tandis que les lois des 17 juin-31 juillet de la même année, l'appliquait aux femmes en couches, les lois du 15 avril 1916 à la création et au fonctionnement des dispensaires d'hygiène sociale, la loi du 7 septembre 1919 au traitement des tuber-

culeux en sanatoriums. Parallèlement, l'Etat encourageait par des subventions les initiatives, — celles-là facultatives, — prises par les départements et les communes en faveur du relèvement de la natalité (Loi du 29 juin 1918).

L'après-guerre voit se multiplier les interventions de l'Etat, tant pour augmenter les allocations existantes que pour en créer de nouvelles. Citons au hasard : pour l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, la prise en charge exceptionnelle par l'Etat de la majoration mensuelle prévue par la loi du 30 décembre 1918, ainsi que l'allocation exceptionnelle de 120 fr. par an instituée par la loi de finances du 30 mars 1929, art. 63

— pour les femmes en couches, le paiement par l'Etat des $\frac{3}{4}$ de l'allocation temporaire de 15 fr. par mois (1) aux mères allaitant au sein ;

— pour les familles nombreuses : la prise en charge par l'Etat, des allocations, jusqu'à concurrence de 210 fr., le surplus étant réparti entre l'Etat, les départements et les communes, conformément à la loi du 14 juillet 1913.

De plus, la loi du 22 juillet 1923, qui institue l'Encouragement National aux Familles nombreuses, en fait supporter toute la dépense par l'Etat.

Deux mesures récentes nous retiendront un peu plus longtemps : ce sont les avances non remboursables prévues par la loi de finances du 16 avril 1930 et la participation de l'Etat aux dépenses du Service des Aliénés (Loi de Finances du 31 mars 1931) (2).

1. — *Les avances non remboursables de 1930-1931.*

La loi de finances du 16 avril 1930 avait, par ses articles 168, 169, 171 et 173, relevé le taux des allocations d'assistance aux vieillards, et aux femmes en couches, ainsi que des primes d'allaitement.

(1) Portée à 45 francs par la loi du 16 avril 1930.

(2) Sur ces deux points, voir surtout M. Félix : *La Réforme générale des finances locales*, 3^e volume : *L'allègement des charges des Départements et des Communes*, 1933, p. 81 et s.

Ces majorations, qui allaient jusqu'au quintuplement des taux antérieurs devaient entraîner une augmentation parallèle des charges locales.

Cette perspective souleva un tel concert de protestations de la part des municipalités que la loi de finances du 30 juin 1930 décida (art. 25) une refonte générale, avant le 1^{er} janvier 1931, des barèmes servant au calcul des subventions d'assistance, de façon à ne faire supporter aux collectivités des dépenses supérieures à celles qu'elles supportaient en 1929.

En attendant cette réforme — on l'attend d'ailleurs encore — l'Etat devait faire aux départements et aux communes l'avance des suppléments de dépenses à résulter des majorations de la loi du 16 avril 1930. Puis, sur la pression des municipalités, il fut décidé par la Loi de Finances du 31 mars 1931, que ces avances (inscrites pour 150 millions au budget de 1931) ne seraient pas remboursées. D'où leur nom pour le moins étrange, d'avances non remboursables, alors que ce sont en réalité de véritables subventions. (V. rapport Bonnevey sur le Budget de 1932, Santé Publique. Doc. Parl. Chambre S. E. 1931. Annexe 5835, p. 368).

2. — *Participation de l'Etat aux frais de traitement des aliénés.*

Nous avons vu que la loi de 1838 partageait ces dépenses entre les départements et les communes. En vertu de la loi de finances du 31 mars 1931, art. 68, l'Etat y participe dorénavant suivant les mêmes barèmes que pour l'Assistance Médicale gratuite.

*
* *

Notre étude rétrospective sur le fonctionnement des Services d'assistance obligatoire nous a permis d'observer, comme pour l'enseignement, que l'obligation sans subvention n'aurait rien pu à elle seule et que les Services se sont développés du jour où ils ont été subventionnés par l'Etat.

En 1893, le Dr Rey disait que le problème de l'Assistance est surtout un problème financier : précisons, un problème d'intervention financière de l'Etat, *un problème de subventions*.

Cela posé, on ne saurait dissimuler que les Services d'Assistance tels qu'ils fonctionnent aujourd'hui prêtent largement le flanc à la critique.

On reproche généralement au système actuel sa complexité tant en ce qui concerne la détermination du domicile de secours, que le calcul des subventions revenant aux départements et aux communes. Quelqu'ingénieux qu'ils puissent être, les barèmes ne peuvent s'adapter aux besoins différents de 38.000 communes de France, et leur application donne lieu à des réclamations.

D'autre part, ils laissent parfois aux départements et aux communes une part trop faible de la dépense, ce qui incite les municipalités à se montrer trop généreuses dans l'administration des secours et enlève aux départements tout intérêt à organiser un contrôle sérieux sur le fonctionnement du service.

Le projet — mort-né — de redressement financier du Cabinet Sarraut (novembre 1933) signalait à ce sujet que, de 1929 à 1932 et malgré la mise en vigueur de la loi sur les Assurances sociales, les dépenses d'assistance à la charge de l'Etat sont passées de 507 à 1049 millions et pour l'assistance aux vieillards, seule, de 210 à 410 millions. Ces augmentations ne sont pas dues seulement aux majorations de taux votées par la loi du 16 avril 1930, mais à l'accroissement du nombre des assistés, qui passe de 320 à 366.000, pour les femmes en couches, et de 544 à 650.000, pour les vieillards, infirmes et incurables.

Pour remédier à cette situation, on a envisagé plusieurs solutions :

1° La première, incluse dans le projet de réforme des finances locales du 30 mars 1931 (1), enlève aux Municipa-

(1) Que nous appellerons dorénavant *Projet Germain-Martin*. *Chambre, Doc. Parl. S. O. 1931. Annexe 4914, p. 65 et s.*

lités le pouvoir de décision en matière d'admission aux secours. A cet effet, le projet transforme les services d'assistance obligatoire, actuellement partagés entre la commune, le département et l'Etat, en un service purement départemental, fonctionnant *sans intervention ni participation communale*, mais avec une subvention de l'Etat au département, fixée forfaitairement au montant de l'allocation qu'il versait avant la réforme. Le caractère forfaitaire de cette contribution inciterait le département à l'économie. D'autre part, les admissions à l'assistance ne seraient plus, comme aujourd'hui, prononcées par le maire, ce qui donne lieu à d'incontestables abus, mais par le Préfet.

2° Une autre solution a été envisagée, qui aboutirait à un partage des dépenses entre l'Etat, les départements et les communes, analogue à celui qui a été réalisé par la loi du 19 juillet 1889 pour les dépenses d'enseignement.

L'Etat prendrait à sa charge les dépenses dites « *nationales* », c'est-à-dire celles qui ont pour but la dépense et le développement de la race (assistance aux femmes en couches, aux familles nombreuses, aux enfants assistés) et aussi à la sécurité publique (aliénés).

Quant aux dépenses d'assistance médicale ou d'assistance aux vieillards, elles continueraient à être réparties entre l'Etat, les départements et les communes, suivant les procédés actuels. Mais comme les collectivités locales seraient soulagées des dépenses de la première catégorie, prises en charge par l'Etat, leur contribution aux autres Services pourrait être plus forte, ce qui les intéresserait davantage à une gestion économe desdits services et couperait court aux principaux abus (1).

*
* *

Cette solution serait, à notre avis, la meilleure. Cependant, la loi de finances du 28 février 1934 (art. 55) a institué un

(1) V. à ce sujet la proposition de Résolution de MM. Jeanneney et Chapsal du 25 février 1932. Doc. Parl. Sénat, S. O. 1932, Annexe 161, p. 166, et M. Félix : *op. cit.*, p. 221 et s. et 247 et s.

système différent qui maintient le *statu quo* pour l'assistance médicale gratuite et, pour les autres formes d'assistance, enlève aux municipalités l'admission aux secours, pour la confier à des Commissions cantonales présidées par le Juge de Paix et comprenant, outre le Juge de Paix, Président, trois élus et un représentant de l'Administration des Finances.

Quant au mécanisme financier des lois d'assistance, il n'y est pas touché jusqu'ici.

On espère — et nous sommes à cet égard assez sceptiques — que la seule réforme de l'admission aux secours suffira pour mettre fin aux abus constatés.

De tout ceci, il ressort que si la politique des subventions de l'Etat, en matière d'assistance, se justifie pleinement dans son principe, si elle a donné au Service un développement et une vitalité indéniables, elle soulève, dans la pratique, des critiques justifiées qui appellent des réformes profondes.

C. — LES SUBVENTIONS ET LES DÉPENSES DE VOIRIE VICINALE.

1. — *La loi du 21 mai 1836 ou l'obligation sans subvention.*
— Les lois des 28 juillet 1834 et 21 mai 1836 mettent les chemins vicinaux, légalement reconnus, à la charge des communes, du moins dans la limite des ressources prévues par la loi de 1836, savoir : produit des trois journées de prestations ou de la taxe vicinale et des 5 centimes additionnels de la vicinalité. Primitivement, cette obligation ne comportait pas de subvention de l'Etat. La loi du 21 mai 1836 prévoyait seulement l'attribution de subventions départementales aux communes pour les chemins de grande communication. Ces allocations, d'ailleurs purement bénévoles pour le département, devaient être attribuées « eu égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes ».

C'est le Préfet qui les répartissait en appréciant « la bonne volonté, le zèle et les efforts des communes, toutes circonstances qui ne peuvent être appréciées que par l'auto-rité locale ».

Le Gouvernement se rend d'ailleurs rapidement compte de la nécessité d'intervenir à son tour. Le premier crédit de subvention est ouvert par un décret du 22 septembre 1848. Il est de 6 millions. Mais il n'a encore qu'un caractère exceptionnel. Ce n'est qu'en 1862 que les subventions deviennent permanentes : le crédit est alors de 2 millions.

2. — *Les subventions des lois de 1868-1880.* — Les lois de 1834-1836 avaient consacré le principe de l'obligation pour les communes. La loi du 11 juillet 1868 sur l'achèvement des chemins vicinaux consacre définitivement la subvention de l'Etat et en réglemente l'application. Elle ouvre à cet effet un crédit global de 100 millions à utiliser en 10 ans.

Ce crédit, destiné aux chemins vicinaux ordinaires, devait être réparti, chaque année, entre les départements, par décret en Conseil d'Etat et dans chaque département, par le Préfet, eu égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes.

La même loi décide l'ouverture d'un crédit de 15 millions, en vue de l'achèvement des chemins vicinaux d'intérêt commun.

Enfin, elle institue *une Caisse dite des Chemins vicinaux*, destinée à faire aux communes, pendant les dix années d'application de la loi, les avances nécessaires à l'achèvement de leurs chemins vicinaux ordinaires, dans un maximum de 200 millions, porté par la suite à 536 millions. Ces avances étaient consenties avec un intérêt de 4 %, alors que le taux normal d'intérêt atteignait à l'époque 6,24 %. C'était donc là une subvention indirecte venant s'ajouter à la première.

La Caisse des Chemins vicinaux a été supprimée en 1887 et ses opérations arrêtées au 31 décembre 1890.

Une loi du 12 mars 1880 (toujours en vigueur) ouvre de nouveaux crédits (80 millions gérés par la Caisse des Chemins vicinaux jusqu'à sa suppression). En outre, elle réglemente étroitement l'allocation des subventions et prévoit l'établissement de barèmes fixant avec précision la part de la commune et du département. Ces barèmes ont été institués par décret du 3 juin 1880, puis modifiés par décret du 10 avril 1914 et du 19 février 1931.

Voici comment les subventions sont allouées. La subvention ne porte que sur la partie de la dépense à couvrir au moyen de recettes extraordinaires. La part de la commune déterminée par un premier barème, est inversement proportionnelle au centime superficiaire, c'est-à-dire au quotient du centime par la superficie de la commune. La part du département varie en proportion inverse de la valeur du centime départemental par km².

Indépendamment de ces subventions normales, il existe des subventions extraordinaires pour travaux d'une importance exceptionnelle et dont le taux est laissé à la discrétion du Ministre.

3. — *Les subventions d'après-guerre.* — Comme pour l'Assistance obligatoire, comme pour les constructions scolaires, l'intervention de l'Etat prend après la guerre une nouvelle ampleur qui s'explique par quatre raisons :

1° la hausse des prix qui appelle une majoration correspondante des crédits de subventions ;

2° la nécessité de remettre en état le réseau vicinal détérioré et quelque peu négligé pendant la guerre ;

3° le développement rapide de la circulation automobile qui s'étend au réseau vicinal aussi bien qu'aux grandes artères ;

4° la préoccupation de remédier à l'isolement des campagnes, facteur de l'exode rural, en améliorant les voies de communication dans les campagnes.

L'Etat ne s'est pas borné à augmenter le taux des anciennes subventions ; il en a élargi le champ d'application : la loi de 1880 n'attribuait de subvention que pour *la construction* des chemins vicinaux. Depuis 1919, on assimile à ces opérations, celles de *remise en état*. De plus, des allocations sont prévues pour le désenclavement des communes rurales, et pour rattacher les hameaux d'au moins 50 habitants au réseau vicinal (1).

(1) La loi du 30 décembre 1928 a pour la première fois prévu un crédit spécial (de 5 millions) pour ces opérations qui étaient auparavant subventionnées sur le crédit normal.

Aux subventions proprement dites, l'État a ajouté *les avances à faible intérêt* : l'article 142 de la loi du 30 décembre 1923 prévoit un crédit de 500 millions (porté à 1 milliard par l'art. 187 de la loi du 16 avril 1930) et destiné à l'attribution aux communes, pendant cinq années, d'avances à taux réduit, en vue, notamment, des travaux de construction, élargissement et restauration de leurs chemins vicinaux ordinaires et de leurs chemins ruraux. Ces avances sont consenties par l'intermédiaire du département qui les rétrocède aux communes et en garantit le remboursement par son propre engagement.

Enfin, dernier mode d'intervention — plus complexe — en faveur des collectivités locales, l'État prend à sa charge partie des dépenses incombant jusqu'ici au département, afin de permettre à ce dernier de venir en aide aux communes. Deux mesures sont intervenues en ce sens :

1° La loi de finances du 16 avril 1930, art. 146, a décidé l'incorporation dans la voirie nationale de 40.000 km. de routes départementales ou chemins vicinaux à circulation intense. La dépense d'entretien de ces chemins étant évaluée à 10.000 fr. par km., c'est donc une économie annuelle de 400 millions qui est procurée aux budgets locaux. En contre-partie, les départements devront restituer aux communes le produit des deux journées de prestations qu'aux termes de l'art. 28 de la loi du 21 mai 1936, ils prélevaient en vue de l'entretien des chemins de grande communication et d'intérêt commun. Cet abandon est évalué de 250 à 300 millions.

La même loi prévoit, — disposition intéressante, sur laquelle nous aurons à revenir, — que les départements pourront conserver le produit d'une journée de prestations et le verser à un fonds commun destiné à aider les communes du département ayant des charges particulièrement lourdes pour l'entretien de leurs chemins vicinaux et ruraux (1).

(1) Voir sur ce fonds commun : Chemins vicinaux et Caisse de Compensation Intercommunale, article paru dans la *Vie Départementale et Communale* de juin 1934, p. 238 et s.

2° Enfin, un crédit de 10 millions a été inscrit également en 1930, pour subventions aux départements, en vue de leur faciliter le classement dans la grande vicinalité des chemins vicinaux utilisés par le trafic général.

Dans les deux cas, le procédé est le même : l'Etat subventionne le département, à charge par lui de consentir aux communes une aide équivalente.

Grâce à cette aide, qui les décharge d'une partie de leurs dépenses de vicinalité, les communes pourront appliquer les ressources devenues disponibles tant aux chemins vicinaux restant à leur charge qu'à l'amélioration de leurs chemins ruraux.

*
* *

En résumé, nous constaterons à nouveau que dans le développement de la voirie comme dans celui de l'enseignement ou de l'assistance, l'obligation a été, en définitive, pour peu de chose. C'est surtout la subvention qui a stimulé les initiatives locales et leur a donné les moyens d'aboutir.

§ 3. — LA SUBVENTION ET LES SERVICES FACULTATIFS.

Bien que l'Etat possède des pouvoirs étendus à l'égard des services obligatoires des municipalités, nous avons vu qu'il aurait les plus grandes peines à les faire exécuter, s'il ne disposait pas des subventions.

A plus forte raison, en est-il ainsi avec les dépenses facultatives, pour lesquelles il est légalement dépourvu de moyens de contrainte sur les administrations locales. Force lui est d'user de persuasion, de suggérer aux municipalités les mesures qui lui paraissent opportunes. On conçoit que ces suggestions auront beaucoup plus de poids si elles s'accompagnent d'une aide pécuniaire, d'une subvention. L'argent a un pouvoir de persuasion quasi illimité et la subvention qui restait à l'arrière-plan (1) quand il s'agissait de

(1) Du moins en apparence.

dépenses obligatoires, devient l'âme de la tutelle administrative sur les services facultatifs.

Son rôle se manifestera de trois façons :

1° pour amener les administrations locales à entreprendre certains services ;

2° pour les inciter à faire fonctionner ces services dans le sens voulu par le pouvoir central ;

3° pour étendre le contrôle du pouvoir central sur les services facultatifs.

1. L'appât d'une somme importante suffira souvent pour décider les municipalités à entreprendre certains services ou opérations. Les adversaires de la subvention lui reprochent précisément de pousser les communes à la dépense et d'entretenir entre elles une émulation souvent dangereuse pour leurs finances.

Il est bien certain que si une municipalité obtient une subvention pour construire des bains-douches ou un lavoir, les communes voisines n'auront de repos avant d'en avoir fait autant.

La subvention agit ainsi comme un puissant stimulant des initiatives locales.

2. Elle permet, en second lieu, au pouvoir central de « diriger » la dépense subventionnée dans le sens qui lui paraît le meilleur, en vue de lui donner la plus grande efficacité. S'agit-il de construire des canalisations d'eau potable ? Le Ministre subordonnera sa subvention à certaines conditions, par exemple à l'emploi de matériaux déterminés, à la création de bouches d'incendie en nombre suffisant, à certaines précautions pour assurer la salubrité des eaux à distribuer. S'agit-il de la création d'un service de chômage ? La subvention ne sera accordée que si le service fonctionne d'une certaine façon, si les allocations sont distribuées suivant les dispositions d'un règlement-type élaboré par le pouvoir central.

3. Enfin, et surtout, la subvention donne au pouvoir central la possibilité d'établir son contrôle sur les dépenses facultatives à l'égard desquelles il serait sans cela à peu près désarmé. L'allocation d'une subvention suppose, nous le ver-

rons, un droit de regard de l'autorité qui subventionne sur l'emploi des fonds versés et du même coup sur la bonne exécution de la dépense et le fonctionnement régulier du service.

*
* *

C'est surtout en Angleterre que la subvention a joué un rôle important comme instrument de contrôle des autorités locales. Les municipalités y jouissent de pouvoirs étendus et d'une grande indépendance à l'égard du Gouvernement. Ce dernier a donc dû acheter, à coup de subventions, ses pouvoirs de contrôle sur les administrations décentralisées. Bien que le présent ouvrage soit consacré aux subventions françaises, nous croyons utile de consacrer quelques développements à la politique si caractéristique — du moins sous sa première forme — des *grants in aid* d'Outre-Manche.

Après quoi, nous passerons aux subventions françaises les plus importantes.

A. — LES PREMIÈRES SUBVENTIONS ANGLAISES.

Les subventions ont joué en Angleterre un rôle d'autant plus grand que les administrations locales y jouissent d'une autonomie fort étendue vis-à-vis du pouvoir central. « Les « pouvoirs locaux, qu'ils exercent leurs attributions traditionnelles ou celles qui leur ont été dévolues par le Parlement, se sont toujours considérés comme les associés bien « plutôt que les subordonnés du Gouvernement » constate Watson Grice (*National and local Finance*, chap. XIX).

Comment le mécanisme des subventions a-t-il joué à leur égard ? C'est ce que S. Webb met fort bien en lumière dans son magistral ouvrage : *Grants in aid*, dont s'inspirent les pages qui suivent :

Au début du 19^e siècle — et jusqu'en 1835 — presque toute l'administration se trouvait entre les mains des paroisses, des sessions trimestrielles et des corporations municipales, les unes et les autres, indépendantes dans leur sphère.

Puis, peu à peu, on s'est rendu compte que l'administra-

tion d'une ville n'intéressait pas exclusivement cette ville, mais, lorsqu'il s'agissait de voirie, de maladies contagieuses, d'hygiène et d'enseignement, l'ensemble de la nation.

Comment instituer le contrôle, le droit de supervision reconnu nécessaire du pouvoir central ? On n'a pas suivi le système bureaucratique de contrainte et d'obligation qu'offraient les nations du Continent, on a utilisé le procédé de la subvention. Ainsi on a trouvé le moyen, à la fois d'assurer le contrôle du pouvoir central dans la mesure où il était requis par l'intérêt de la collectivité tout entière, sans offenser les susceptibilités des autorités décentralisées, jalouses de leur autonomie et sans perdre le très réel avantage des initiatives locales. Autrement dit, le Gouvernement a progressivement « acheté avec les subventions, les droits de contrôle sur les différents services locaux ».

Indépendamment de ses avantages financiers que nous retrouverons plus loin, la subvention présente, pour S. Webb, un triple intérêt :

a) Elle est nécessaire pour donner du poids aux suggestions, observations et instructions par lesquelles les autorités centrales cherchent à obtenir une efficacité et une économie plus grande dans le fonctionnement des services ;

b) elle fournit le seul moyen — compatible avec l'autonomie locale — de faire pénétrer dans les administrations locales la sagesse de l'expérience, la supériorité des connaissances et la largeur de vues que — comparativement aux administrateurs d'une petite ville — les services centraux ne peuvent manquer d'acquérir ;

c) c'est par le moyen de la subvention qu'on peut espérer obtenir de toutes les autorités locales du Royaume ce minimum national d'efficacité dans les services locaux qui est reconnu indispensable dans l'intérêt national.

Et S. Webb donne cet exemple frappant du pouvoir de la subvention et de l'impuissance où se trouvent les autorités centrales quand elle fait défaut :

Le Children Act de 1908 avait prescrit un minimum national d'éducation (Child nurture), mais sans organiser aucun contrôle de l'application de la loi et sans prévoir d'encoura-

gement financier. Le résultat, c'est qu'il est demeuré lettre morte et que le Home Office, qui avait pu précédemment assurer — grâce aux subventions — le minimum national de police locale, n'a pu en faire autant pour l'éducation des enfants.

1° *Les subventions de l'Enseignement primaire* (1).

De 1830 à 1870, l'enseignement est laissé à l'initiative privée. Il est donné par deux grandes sociétés, l'une conformiste : la Royal Society, l'autre, non conformiste : la British and foreign school society. L'Etat n'osant intervenir directement dans ce domaine, alors dominé par les questions confessionnelles, commence, à partir de 1832, à subventionner les deux sociétés en vue de la construction de nouvelles écoles. En même temps, il subordonnait le grant à l'inspection par les représentants du pouvoir central.

En 1850, apparaît une nouvelle subvention : *le capitation grant* en faveur des écoles rurales, alloué à raison de 4 à 6 \$ par élève fréquentant l'école. En 1860, on modifie l'attribution des subventions qui sont maintenant subordonnées à la fréquentation scolaire et au nombre d'élèves ayant passé un examen prévu à cet effet. C'est le système du *payment by results*, très caractéristique du régime anglais qui est de subordonner les grants au bon fonctionnement du service subventionné.

C'est l'Education Act de 1870 qui organise l'enseignement primaire *public* en Angleterre. Il prévoit la création d'écoles publiques (dans toutes les localités où il n'en existe pas) administrées par une autorité spéciale, le School board et fonctionnant au moyen d'une taxe spéciale. En même temps, le régime des subventions qui maintenant s'adressent également aux autorités locales, est développé.

(1) V. en dehors des ouvrages cités de S. Webb et de W. Grice, Craik : *The state in its relation to Education 1884* ; Newton : *English Elementary Schools, 1919* et Piéron : *La Législation de l'Enseignement Primaire et Secondaire en Angleterre, 1908*.

L'Education grant est alors subordonné aux cinq clauses suivantes :

1° l'école subventionnée doit être soumise à l'inspection du pouvoir central ;

2° elle doit se conformer aux prescriptions d'hygiène édictées par l'Education Département ;

3° la collectivité subventionnée fournit la moitié des fonds destinés au fonctionnement de l'Ecole ;

4° la rétribution scolaire est limitée à 9 pence par semaine ;

5° la liberté religieuse des enfants doit être respectée.

Par la suite, ce régime a été souvent modifié, et peu à peu trois subventions distinctes se dégagèrent :

a) l'annual grant, basé sur la fréquentation moyenne des écoliers, dont la présence est vérifiée par le Board of Education ;

b) le fee grant (institué en 1891) et destiné à encourager la gratuité de l'Enseignement ;

c) l'aid grant (1902) destiné à venir en aide aux communes pauvres.

Les résultats de cette politique de subventions est donné par les quelques chiffres suivants :

	1870	1876	1895
Population (Anglaise et pays de Galles) ..	22.090.183	24.244.010	30.394.078
Population scolaire (inscrits)	1.878.584	3.426.418	5.937.288
Enfants assidus	1.152.389	1.948.573	4.325.030

Nous n'avons pas à suivre les modifications apportées au régime des Education grants depuis la guerre. Il nous suffira de souligner le principe de la politique anglaise qui est de subordonner la subvention au contrôle du pouvoir central et au bon fonctionnement du service intéressé.

2° *Les subventions et l'Assistance Publique.*

Avant 1834, l'Assistance Publique en Angleterre était laissée à l'initiative des paroisses. Les abus du système étaient criants : allocations abusives à des paresseux. Inégalité dans l'administration des secours. Ces excès étaient lourdement ressentis par les contribuables et principalement les « occupiers » sur qui pesait, en totalité, le poor rate destiné à payer les dépenses d'assistance.

En vue de réprimer ces abus, l'Act de 1834 cherche à soumettre les paroisses à un contrôle du pouvoir central. Comment établir ce contrôle ? L'allocation de subventions se justifiait moins qu'a pour l'Enseignement : il y avait alors un service à créer et à stimuler, tandis que le service d'Assistance existait déjà et il s'agissait seulement d'en réfréner les excès. Le pouvoir central a donc procédé différemment. Au lieu de subventionner les paroisses, il a pris à sa charge certaines dépenses du Service et spécialement celles qui devaient lui permettre de mieux asseoir son autorité, comme le traitement des auditeurs de la Poor Law, des instituteurs des Poor Law Schools, ainsi que des médecins-vaccinateurs. Il n'y a pas subvention proprement dite, mais intervention financière de l'Etat, à la faveur de laquelle il institue son contrôle dans le Service.

Les subventions n'ont apparu qu'en 1874. Afin d'encourager le transfert des aliénés dans les asiles spéciaux, alors que jusque-là on les conservait dans les workhouses, un grant de 4 \$ par aliéné transféré a été alloué aux autorités locales (1).

3° *Les subventions et les dépenses de police.*

Au début du 19^e siècle, la police locale était dans une situation lamentable dont le livre du Captain W.-L. Melville Lee : *A History of Police in England*, donne une des-

(1) E. de Froment : *L'Assistance légale et la lutte contre le paupérisme en Angleterre*, 1905 ; Mackay : *A History of the English Poor Law* ; Fowle : *The poor Law*.

cription fort pittoresque : personnel mal recruté, indiscipliné et souvent peu sûr. Absence de coopération entre polices de localités voisines, ce qui laissait aux malfaiteurs toute facilité pour s'échapper.

Une Commission parlementaire instituée en 1839 constate qu'une ville de 23.983 habitants comme Rutland a seulement un constable, qu'Ashtore under Line en a sept pour 30.000 habitants. Le pouvoir central ne pouvait se désintéresser de cette situation :

Le Permissive Act de 1840 commence à prévoir la réorganisation, mais à titre facultatif, des polices locales, avec possibilité de lever à cet effet un impôt spécial. La loi échoue : En 1856, 24 comtés seulement sur 51 l'ont adoptée.

C'est alors qu'est intervenu l'*Obligatory Act* de 1856 qui rendait *obligatoire* l'organisation d'une force de police dans chaque comté, instituait le contrôle des polices locales et prévoyait l'allocation *de subventions* égales au quart (1) des dépenses d'habillement et de solde des forces de police. Le paiement de cette subvention était subordonné à la délivrance par le représentant du Home Office d'un certificat constatant le bon fonctionnement de la police dans le bourg ou dans le comté intéressé.

Ce régime a incontestablement donné de bons résultats que les chiffres ci-après permettent d'apprécier :

Années	Population	Nombre de mandats de dépôts	Proportion par 1000.000 habitants
1841	15.914.148	27.760	174,6
1851	17.927.609	27.960	156,2
1861	20.066.224	18.326	91,3
1891	29.102.525	11.605	40,0

Cette diminution du nombre des infractions sérieuses est due en grande partie à l'amélioration des forces de police, laquelle résulte à coup sûr de la politique des subventions

(1) En 1875 la subvention a été portée à la moitié des mêmes dépenses.

suivie depuis 1856 et du contrôle qu'elle a permis d'instituer sur les polices locales. En ce sens : W. Grice et S. Webb : *op cit.* Maltbie : *English local Government of to-day* 1897.

*
* *

La politique des grants in aid a donc permis au Gouvernement anglais de contrôler les services locaux et d'en améliorer le fonctionnement. Pour la résumer, nous ne saurions mieux faire que reproduire cette appréciation de S. Webb (*La lutte préventive contre la misère*, p. 34 de la traduction française) : « En Angleterre, quand on a vraiment tenu à voir certains services municipaux atteindre partout un niveau suffisamment élevé, on a institué un service central ayant pour mission spéciale d'éperonner sans cesse les pouvoirs locaux et surtout on a appuyé son action en octroyant aux communes des subventions conditionnelles proportionnées aux résultats obtenus. A partir de 1856, le Ministre de l'Intérieur a obtenu partout des Conseils Municipaux et des Conseils de Comté la création d'une police suffisante. Ce fut par les mêmes moyens que le Ministère de l'Instruction Publique obtint des municipalités, à partir de 1870, chose bien plus difficile, que chaque enfant eût une école à sa portée et pût y recevoir une instruction élémentaire suffisante ».

*
* *

4° *La transformation des Grants in aid en 1888.*

Bien qu'il eût donné d'excellents résultats le système des grants que nous venons de décrire a été en grande partie abandonné en 1888. Il avait, en effet, des adversaires nombreux qui lui reprochaient d'étendre abusivement le contrôle des pouvoirs centraux sur les autorités locales, en même temps que de pousser l'augmentation croissante des dépenses publiques. Une préoccupation d'ordre fiscal s'ajoutait à ces arguments : Beaucoup voyaient dans la subvention

un moyen d'alléger les impositions locales au détriment du budget national. Et comme ces impositions (dérivées du poor rate) étaient assises sur la propriété foncière, la politique des grants aboutissait à dégrèver les propriétaires fonciers au moyen des fonds prélevés sur les revenus du travail, qui alimentent en majeure partie le budget de l'Etat.

« Every time we place a grant in aid upon the consolidated fund, disait Gladstone, we commit the offence of laying upon labour a very large proportion of the charge heretofore borne by property ».

Pour toutes ces raisons, Goschen fit voter en 1888 un projet qui supprimait la plupart des grants payés sur l'Echiquier (à l'exception des Education Grants) pour les remplacer par des assigned revenues, c'est-à-dire des prélèvements sur un certain nombre d'impôts d'état « locaux de par leur nature » dont le montant, centralisé dans un « Local Tax Account » créé à cet effet, devait être réparti ensuite entre les localités.

Ces revenus provenaient :

1° des droits de licence perçus dans le périmètre de chaque comté ;

2° de la moitié du produit du probate duty (estate duty à partir de 1894) ;

3° d'une fraction des surtaxes sur la bière et sur l'alcool.

Ils étaient répartis comme suit :

1° Licences : chaque comté ou bourg-comté recevait le montant des droits perçus dans la circonscription ;

2° le probate duty et les surtaxes étaient répartis entre l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande, dans la proportion suivant laquelle elles contribuaient à l'impôt sur le revenu (soit 80 % pour l'Angleterre, 11 % pour l'Ecosse, 9 % pour l'Irlande. Entre les comtés et bourgs-comtés, la répartition se fit tout d'abord au prorata des grants reçus avant 1888, puis, plus tard, au prorata de la valeur imposable de chaque circonscription.

Cette réforme de 1888 a été sévèrement critiquée, notamment par S. Webb. Nous dirons seulement qu'elle a fait perdre aux grants anglais leur caractère de subventions pour

les transformer en dotations, indépendantes, non seulement de l'efficacité des services locaux, mais aussi des besoins financiers des localités. A partir de ce moment, l'histoire des grants anglais perd donc, au point de vue qui nous occupe, la plus grande partie de son intérêt (1).

B. — LES SUBVENTIONS FRANÇAISES POUR DÉPENSES FACULTATIVES.

Nous choisissons les plus caractéristiques d'entre elles, savoir :

1° les subventions du Pari Mutuel :

- a) pour adduction d'eau potable ;
- b) pour les œuvres de bienfaisance.

2° les subventions du Produit des Jeux et de la Taxe des Cercles ;

3° les subventions pour la lutte contre l'incendie ;

4° les subventions pour travaux d'électrification rurale (2).

1° *Les subventions allouées sur les Fonds du Pari Mutuel.*

Leur réglementation est un modèle de complication et d'obscurité.

Le Produit du Pari Mutuel *dans les champs de courses de chevaux* est l'objet des prélèvements ci-après :

1,50 % en faveur de l'élevage (Loi du 2 juin 1891) ;

0,50 % en faveur de l'enseignement agricole (Loi du 5 août 1920) ;

2 % au profit des œuvres locales de bienfaisance (Loi du 2 juin 1891) ;

1 % au profit des œuvres de bienfaisance des régions dé-

(1) On aura un aperçu du régime actuel des subventions anglaises dans le rapport de M. A. Collins sur l'organisation financière des administrations locales anglaises, destiné au 4^e Congrès International des Villes, 1929. *Comptes rendus*, 1^{er} vol., p. 75 et s.

(2) Il existe encore d'autres subventions pour dépenses facultatives, notamment pour l'enseignement technique, l'éducation physique, les secours de chômage. Nous les laisserons de côté.

vastées (Loi du 12 août 1919, art. 36). Ce prélèvement, qui porte exclusivement sur les champs de course de Paris et de Deauville est aujourd'hui bloqué avec le précédent (Loi de finances du 28 février 1934, art. 58).

1 % pour les travaux communaux d'adduction d'eau potable (Loi du 31 mars 1903, art. 102). Prélèvement limité aux champs de courses de Paris et de Deauville.

1 % prélevé sur les mêmes champs de courses en vue des mêmes travaux exécutés dans les régions dévastées (Loi du 12 août 1919). Aujourd'hui bloqué avec le précédent (Loi de Finances du 31 mars 1932, art. 142).

Par ailleurs, la part de l'Etat dans les prélèvements sur les sommes engagées au Pari Mutuel *en dehors des champs de courses* (Pari Mutuel urbain, institué par la loi du 16 avril 1930) fait l'objet de prélèvements analogues, savoir :

a) hippodromes de Paris et de Deauville : 7 %, dont 1,50 affectés par priorité à l'élevage ; 5,50 attribués pour les $\frac{2}{3}$ (3,66 %) à la Caisse de Crédit aux départements et aux communes instituée par la loi du 28 décembre 1931, et pour le $\frac{1}{3}$ restant (1,84 %) à l'Enseignement agricole, aux adductions d'eau potable et aux œuvres de bienfaisance dans la même proportion que pour les prélèvements effectués dans les champs de courses ;

b) hippodromes de province : 1,50 au profit de l'élevage ; 2,50 dont les $\frac{2}{3}$ (1,66) vont à la Caisse de Crédit et le $\frac{1}{3}$ restant (0,84) aux travaux et œuvres énumérés ci-dessus et dans la même proportion.

Nous ne nous occuperons ici que des prélèvements effectués pour les adductions d'eau potable et les œuvres locales de bienfaisance.

Avant le 1^{er} janvier 1934, ils étaient versés directement à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Depuis cette date, ils sont rattachés au budget de l'Etat par la voie du fonds de concours, sans que rien soit changé à leurs règles d'attribution.

A) SUBVENTIONS POUR ADDUCTION D'EAU POTABLE.

Sont consacrés à ces subventions :

- le produit des deux prélèvements de 1 % respectivement autorisés par les lois de 1903 et 1919 sur les champs de courses de Paris et de Deauville (1) ;
- une partie du prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel Urbain ;
- en outre, 8/20 du Produit des Jeux (V. *infra*) en vertu de la loi du 31 juillet 1920.

Les subventions concernent les travaux *d'adduction d'eau potable dans les communes rurales*, c'est-à-dire celles dont le centime est inférieur à 1.000 fr. (2).

Les projets, établis avec la collaboration et, tout au moins, sous le contrôle du Génie Rural, sont soumis à une Commission, siégeant au Ministère de l'Agriculture, qui fixe le montant de la dépense subventionnable, ainsi que le taux de la subvention. Ce taux résulte de l'application de barèmes institués par arrêté ministériel du 9 novembre 1903 (remplacés par un nouveau barème du 31 mars 1931). Ils varient suivant la valeur du centime, le nombre de centimes pour insuffisance de revenus, et de centimes extraordinaires, la charge à résulter de l'opération subventionnée, et, pour les communes sinistrées, de l'importance des dévastations commises.

Le taux moyen des subventions est de 52 % de la dépense pour les communes ordinaires et de 70 % pour les communes dévastées. Voici quelques renseignements sur l'importance des subventions allouées (3).

En 1903,	71	projets	ont	reçu	1.070.500	de	subventions.
En 1913,	498	»	»	»	5.842.197	»	»
En 1930,	729	»	»	»	80.686.450	»	»

(1) Primitivement réservé aux régions dévastées, le second prélèvement de 1 % autorisé par la loi de 1919 est réparti maintenant, comme le premier, entre toutes les communes.

(2) Les adductions d'eau pour usages agricoles sont subventionnées sur les crédits du Génie Rural, figurant au Budget de l'Agriculture.

(3) Rapport de M. Gardey sur le Budget de l'Agriculture 1930. Sénat, Doc. Parl. 1930. Annexe 127, p. 571 et s.

De 1903 à 1930 :

9.159 projets ont reçu	408.792.469 fr.
2.793 projets intéressant les communes dé-	
vastées, ont reçu	268.817.484 »

11.952 projets se sont partagés 677.609.953 fr.

Ces subventions répondent à un réel besoin ; ce qui le prouve, c'est que le montant des demandes dépasse chaque année, et de beaucoup, celui des disponibilités. On estime qu'à l'heure actuelle, il n'y a en France que 8.604 distributions d'eau potable, soit dans seulement 22,65 % des communes et que la plupart des localités rurales en sont encore dépourvues. En estimant à 20 millions le nombre d'habitants à desservir et à 1.000 fr. la dépense par habitant, M. Dupeyrat évalue à un total de 20 milliards l'effort à accomplir. (*L'Équipement d'une commune rurale*, p. 109).

Les subventions actuelles sont donc nettement insuffisantes. Afin d'en augmenter le montant, on a déjà majoré les fonds du Pari Mutuel affectés à l'eau potable des 8/20 des prélèvements sur les Jeux en vertu de la loi du 31 juillet 1920, art. 46. D'autre part, les avances à taux réduit instituées par les lois des 30 décembre 1928 et 16 avril 1930 et que nous avons rencontrées à propos de la vicinalité, sont également applicables aux travaux d'adduction d'eau potable.

Enfin, les récentes lois d'outillage national ont prévu pour ces travaux d'importantes dotations, savoir :

Loi du 19 mars 1931	120 millions.
Loi du 28 décembre 1931	300 »

Total 420 millions.

b) Subventions pour les œuvres locales de Bienfaisance.

Elles sont imputées sur le prélèvement de 2 % institué par la loi du 2 juin 1891 sur tous les champs de course et sur le prélèvement de 1 % effectué par la loi de 1919 (primitive-

ment au profit des communes dévastées). Elles ne sont pas exclusivement destinées aux communes, mais aussi aux Etablissements de Bienfaisance (Hôpitaux et Hospices) et aux œuvres d'assistance reconnues d'utilité publique. Elles concernent les travaux neufs ou de grosses réparations visant à l'établissement ou l'agrandissement d'hôpitaux ou d'hospices, de dispensaires, maternités, crèches, consultations de nourrissons et colonies de vacances. Elles sont réparties par une Commission siégeant au Ministère de la Santé Publique, qui fixe discrétionnairement le montant de la subvention. Celle-ci ne peut, en principe, dépasser la moitié de la dépense ; il est rare, du moins pour les projets de quelque importance, que ce maximum soit atteint.

Ces allocations répondent à une utilité certaine. Elles ont puissamment contribué au développement des œuvres d'assistance en France. Le rapport de l'Inspection Générale des Services Administratifs pour l'année 1929 (*J. O.* du 18 décembre 1930, annexe n° 71) le reconnaît expressément. Mais les crédits sont nettement insuffisants et le chiffre des demandes (400 millions) excède de beaucoup les disponibilités à répartir (50 millions) (1).

La Commission de Répartition accorde donc ses subventions au compte-gouttes, par allocations successives, ce qui oblige les communes à attendre plusieurs années avant d'obtenir la totalité de la subvention à laquelle elles ont droit. Ainsi les demandes non satisfaites s'accumulent d'une année à l'autre et constituent un arriéré que seule une majoration importante de fonds de subvention pourra résorber.

A cet effet, la loi d'outillage du 28 décembre 1931 a prévu des crédits spéciaux :

- 180 millions pour les constructions hospitalières ;
- 170 millions pour la lutte contre les fléaux sociaux ;
- 5 millions pour les camps de vacances.

Ces allocations ont permis de liquider une partie de l'arriéré, mais c'est encore insuffisant.

(1) Sur la question : Sarraz-Bournet : Esquisse d'une politique hospitalière dans la *Revue des Etablissements de Bienfaisance* de Juillet 1932, p. 260.

*2° Subventions allouées sur le Produit des Jeux
et sur la Taxe des Cercles.*

Les fonds des Jeux sont alimentés par deux impôts bien distincts :

a) impôt sur les jeux dans les casinos, institué par la loi du 15 juin 1907 et dont le taux, fixé en dernier lieu par la loi du 19 décembre 1926, art. 14, va de 15 à 65 % de la recette brute ;

b) impôt sur les jeux de hasard dans les cercles privés, institué par la loi du 30 juin 1923, art. 48, et qui va de 20 à 40 % des recettes.

48 % de l'impôt sur les Jeux allaient au budget de l'Etat avant la loi du 28 décembre 1931 qui en a attribué le montant à la Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes. Le surplus, soit 52 %, est réparti comme suit :

— 35 % est affecté à des œuvres de prévoyance et d'hygiène. C'est le *fonds des Jeux* dont nous aurons à nous occuper ;

— 17 % est affecté aux œuvres ci-après :

— développement des forêts et pâturages..... 8/20

— pisciculture et reproduction du gibier 3/20

— défense des côtes 1/20

— adduction d'eau potable 8/20

(s'ajoutent aux prélèvements sur le Pari Mutuel dont nous avons parlé *supra*).

Quant au produit de la *Taxe des Cercles*, il est versé jusqu'à concurrence de 48/108 au Budget de l'Etat. Le surplus, soit 60/108, va jusqu'à concurrence de :

— 20/108 au fonds des Jeux pour les œuvres de Prévoyance et d'hygiène ;

— 40/108 sont rattachés au budget de la Santé Publique par la voie des fonds de concours et servent à subventionner les dispensaires d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse, les sanatoriums et les préventoriuns, ainsi que les organismes de lutte anticancéreuse et antisiphilitique. Ces subventions sont réparties par des Commissions et suivant des règles analogues à celles qui sont suivies

pour les subventions du Pari Mutuel aux œuvres de bienfaisance.

Nous n'en parlerons plus et nous ne nous occuperons désormais que des subventions allouées sur les Fonds des Jeux pour œuvres de prévoyance et d'hygiène.

Ce Fonds est en définitive alimenté par deux prélèvements :

— 35 % de l'impôt sur les Jeux dans les casinos. Produit en 1929	69.300.000 fr.
— 20/108 de l'impôt sur les Cercles privés, Produit en 1929	9.800.000 »
	79.100.000 »

Il sert à subventionner les opérations suivantes :

Assainissement — Constructions d'égouts — Démolition d'ilôts insalubres — Créations de cimetières — Lavoirs — Bains-douches — Patronages laïques.

Les subventions sont allouées par une Commission qui siège au Ministère de l'Intérieur et qui statue discrétionnairement sur leur montant, lequel varie suivant la nature de l'opération entreprise et ne peut — sauf exception — dépasser 50 % de la dépense, non plus que les maxima de subventions fixées pour chaque catégorie d'opération.

Jusqu'ici les fonds étaient gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations. En vertu de la loi du 11 juillet 1933, ils seront rattachés au Budget de l'Etat par la voie du fonds de concours à partir du 1^{er} janvier 1934, sans qu'il soit dérogé à leur mode de répartition.

Comme les subventions du Pari Mutuel, les allocations sur les fonds des Jeux ont rendu d'importants services aux communes et contribué au développement des opérations communales d'hygiène et notamment la construction d'égouts ou de bains-douches.

*
* *

Les subventions des Jeux et du Pari Mutuel appellent quelques observations qui leur sont communes :

1° Elles sont en premier lieu absolument insuffisantes étant donné l'importance des opérations à subventionner. Ce n'est pas avec 150 ou 200 millions par an que l'on pourra pourvoir simultanément à l'équipement sanitaire et hospitalier du pays, à son alimentation en eau potable et que l'on mènera en même temps la lutte contre les fléaux sociaux : cancer, syphilis et tuberculose.

2° Les fonds répartis sont essentiellement variables d'une année à l'autre. Quoi de plus incertain que les recettes du Pari Mutuel ou des Jeux dans les casinos ? Les années de crise actuelle les ont fait fléchir dans des proportions considérables alors que les besoins qu'ils servent à satisfaire sont toujours les mêmes.

N'est-ce pas, d'autre part, un non sens de faire dépendre notre politique hospitalière et sanitaire de la prospérité des champs de courses et du chiffre d'affaires des maisons de jeux, et d'une façon plus générale, d'affecter à ces dépenses des recettes qui n'ont aucun lien avec elles ?

Il y aurait donc le plus grand intérêt à ce que les subventions en cause fissent dorénavant l'objet de crédits budgétaires normaux.

3° Subventions pour la lutte contre l'Incendie.

Le premier crédit de subvention a été inscrit en 1884, en contre-partie de l'obligation imposée aux communes d'avoir à servir des pensions aux sapeurs-pompiers blessés dans leur service.

La loi de finances de 1898 fixe ce crédit à 800.000 fr. en même temps qu'elle étend notablement l'objet des subventions. Elles serviront dorénavant :

- a) à contracter des assurances contre les accidents ;
- b) à allouer des secours pour soins médicaux et interruption de travail par suite d'accidents en service ;
- c) à allouer des secours annuels d'ancienneté ;
- d) à l'achat et à l'entretien du matériel d'incendie.

La loi du 31 juillet 1907 modifie à nouveau cette répartition. On fait trois parts du crédit. La première est versée

à la Caisse d'Assurances en cas d'accidents ; la deuxième sert à l'achat de matériel ; la troisième est répartie entre les communes qui entretiennent un corps de sapeurs-pompiers, chaque commune recevant une première allocation de 30 fr. et ensuite une allocation supérieure proportionnelle à l'effectif légal du corps des pompiers eu égard à la population.

En réalité, il s'agit de subventions insignifiantes, de véritables aumônes. C'est ainsi qu'en 1922, 91 communes ont bénéficié, pour achat de matériel, de subventions variant entra 150 et 500 fr. et dont le montant global (26.739 fr.) ne suffirait même pas à l'achat d'une seule auto-pompe.

La même année, 12.000 communes se sont partagé 953.899 fr. pour subventions ordinaires, soit en moyenne 79 fr. par commune.

On conçoit que des subventions aussi minimales n'aient été d'aucun effet pour amener les communes à créer un service de lutte contre l'incendie. En 1922, 12.000 communes sur 40.000 en possédaient un.

Le rapport de l'Inspection Générale des Services Administratifs auquel sont empruntés les renseignements qui précèdent (*J. O.* du 12 septembre 1923, annexe p. 623) propose deux mesures pour remédier à cette situation :

— rendre obligatoire l'organisation dans chaque commune d'un Service de lutte contre l'incendie. Ce sera peut-être nécessaire ;

— relever le crédit de subventions : ce sera sans doute suffisant.

On est entré dans cette voie. Le crédit de subventions a été porté de 900.000 fr. en 1929 à 3.000.000 en 1932 (1). D'autre part, il est, depuis la loi du 21 juillet 1927, réparti de plus judicieuse façon qu'auparavant ; les subventions ordinaires à toutes les communes possédant un corps de sapeurs-pompiers sont avec raison supprimées. Le crédit sert uniquement en allocations pour achat de matériel ou d'effets d'habillement ou d'équipement.

(1) De plus, la loi d'outillage national du 28 décembre 1931 prévoit un crédit spécial de 5 millions.

De plus, on encourage les ententes intercommunales pour la défense contre l'incendie en subventionnant plus largement les acquisitions de matériel destinées à secourir plusieurs communes.

Ces mesures sont intéressantes, mais encore insuffisantes pour stimuler vraiment le zèle des localités. Seul, un relèvement important des crédits de subvention améliorera la situation.

4° Subventions pour l'électrification rurale.

Les subventions pour la lutte contre l'incendie donnent l'exemple des allocations inopérantes parce qu'insuffisantes.

Avec les subventions pour l'électrification rurale, nous rencontrons, au contraire, le type des allocations efficaces.

Elles ont pour origine les fonds mis à la disposition du Génie rural pour travaux d'amélioration agricole, en vertu de l'arrêté ministériel du 25 juillet 1903.

Mais c'est surtout depuis la guerre que la nécessité d'une politique active d'électrification rurale s'est faite sentir, dans le but de pallier à la pénurie de main-d'œuvre agricole et aussi d'enrayer la désertion des campagnes en y améliorant les conditions d'existence.

Les projets d'électrification rurale bénéficient aujourd'hui de subventions et d'avances à taux réduit :

a) Les subventions ne peuvent dépasser, pour la haute et moyenne tension, 55 % d'une dépense forfaitaire calculée à raison de tant par habitant, et pour la basse tension 22 % de cette dépense.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de l'électrification des écarts, cette proportion peut être portée à 50 %, cette fois sans maximum de dépenses par habitant (Loi du 30 mars 1929).

b) Les avances ont été instituées par la loi du 2 août 1923. Elles sont consenties par la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Leur intérêt est fixé chaque année à la moitié du revenu donné par la rente perpétuelle française comportant l'intérêt nominal le plus élevé, d'après le cours moyen de l'année précédente, sans pouvoir dépasser 3 %. Le montant du prêt

ne peut dépasser le double du capital réuni par les collectivités intéressées.

L'effort financier accompli par l'Etat a été considérable :

En 1920, les subventions accordées étaient de 167.400 fr.

En 1929, elles atteignaient : 284.917.500 fr.

En 10 ans (de 1920 à 1929) leur montant a atteint et largement dépassé le milliard : (1.083.505.488 fr.).

Quant aux prêts, ils ont été de :

— 4 en 1924, représentant 9.980.000 fr.

— 113 en 1925, » 29.685.385 fr.

— 793 en 1929, » 265.905.766 fr.

Cet effort a donné des résultats remarquables :

Au 1^{er} janvier 1918, 7.500 communes seulement étaient électrifiées ; on en comptait 24.700 au 1^{er} janvier 1929, 28.700 au 1^{er} janvier 1930 et 30.000 au 1^{er} janvier 1931.

A cette date, il restait à électrifier 10.185 communes, ce qui, au rythme actuel, sera bientôt un fait accompli.

Cet exemple montre quel essor une politique de subventions substantielles peut donner à un service public cependant facultatif pour les municipalités.

Le jour où l'Etat consentira un effort financier équivalent pour les adductions d'eau potable, ou la lutte contre l'incendie, ces problèmes recevront vite une solution.

* * *

Notre étude aura permis de mesurer la place qu'occupe aujourd'hui la subvention dans l'Administration locale. Corollaire à peu près constant des transferts de services mixtes aux Administrations décentralisées, elle joue un rôle important dans la répartition des Services entre l'Etat et les localités. C'est, par ailleurs, un instrument de contrôle d'une efficacité certaine, aussi bien à l'égard des services facultatifs que des services obligatoires.

Ainsi que nous l'avons vu, la seule contrainte est impuissante quand elle ne s'accompagne pas d'allocations pécuniaires et le bon fonctionnement des services obligatoires dépend bien plutôt des subventions qu'ils reçoivent, que des

pouvoirs de coercition dont l'Administration est armée à leur égard.

En résumé, qu'il s'agisse de dépense facultative ou de dépense obligatoire, la subvention agit à peu près de même façon : dans le premier cas, elle supplée à la contrainte, dans le second, elle dispense de s'en servir.

Dans un cas comme dans l'autre, elle aboutit à substituer à la tutelle impérative traditionnelle, une politique de persuasion infiniment plus souple et pour le moins aussi efficace.

CHAPITRE II

Les subventions et les finances locales.

Le premier résultat d'une réforme bien conçue des finances locales devrait être, logiquement, la suppression des subventions.

En effet, dès lors qu'on donne aux Communes des ressources suffisamment importantes et élastiques pour faire face à leurs besoins présents et à venir, la subvention perd toute raison d'être.

Mais, précisément, est-il possible de réaliser une réforme aussi complète ? Ou, au contraire, ne doit-on pas admettre que si étudiée qu'elle soit, cette réforme pourra difficilement éliminer tout recours aux subventions ? C'est le premier point que nous aurons à examiner. Après quoi, nous rechercherons la place réservée aux subventions dans les récents projets et velléités de réformes des finances locales françaises.

Cet examen nous permettra de faire en quelque sorte le point et d'apprécier les perspectives d'avenir immédiat de l'institution.

§ 1. — LA PLACE DES SUBVENTIONS DANS LES FINANCES LOCALES.

Nous examinerons successivement :

- En quoi consiste la crise des finances locales ;
- Les moyens qu'en envisage pour y remédier ;
- Le rôle de la subvention dans l'ajustement des recettes aux besoins des collectivités.

*
* *

I. — *La crise des finances locales* se caractérise par un déséquilibre croissant entre les recettes et les dépenses des collectivités intéressées. Déséquilibre à la fois dans le temps et dans l'espace (1). *Dans le temps*, cela signifie que les recettes des communes croissent moins vite que leurs dépenses. Ce décalage est dû à beaucoup de causes, mais surtout au fait que les communes ne sont maîtresses ni de leurs dépenses ni de leurs ressources et qu'elles ne peuvent à leur gré ni réduire les premières, ni accroître les secondes.

D'une part, en effet, l'Etat impose aux communes certaines charges par le procédé de la dépense obligatoire dont nous avons déjà parlé.

D'autre part, et afin de ménager sa propre matière imposable, il délimite étroitement le champ de la fiscalité locale, tant en qui concerne la nature des recettes que leur taux. C'est ce que Von Kaufmann a bien mis en lumière, en ces termes (*op. cit.* II, p. 382) : Les tendances de l'organisation « administrative et de la fiscalité suivent à divers points de « vue des directions différentes : celle-là exige, en vue du « meilleur fonctionnement des services, un transfert de nom- « breuses attributions aux administrations locales, une par- « ticipation étendue de ces dernières aux services publics « d'intérêt général. Au point de vue financier, au contraire, « la tendance se manifeste plus ou moins de réserver par « priorité à l'Etat les sources de recettes et principalement « les recettes d'impôt. »

Déséquilibre dans l'espace également :

On sait qu'il existe des communes riches et des communes pauvres, que d'une localité à l'autre les recettes varient de même que les besoins et bien souvent en sens opposé. Certaines municipalités disposent de revenus domaniaux propres qui les dispensent de percevoir le moindre impôt, tandis que leurs voisins ploient sous le faix des centimes additionnels et des taxes. Telle ville aura sur son

(1) V. à ce sujet les ouvrages déjà cités de Von Kaufmann et de Eheberg.

territoire une usine qui alimentera son octroi et donnera de l'aisance à son budget, tandis que telle autre, habitée par une population ouvrière et envahie par les lotissements, disposera à population égale de ressources infiniment moindres.

Cette inégalité des ressources s'aggrave souvent d'une inégalité symétrique des charges, en ce sens que la commune la plus pauvre devra en même temps faire face aux dépenses les plus lourdes. Une commune ouvrière à ressources restreintes aura de lourdes charges d'enseignement d'assistance et d'hygiène, que ne connaîtra pas une riche cité résidentielle complètement aménagée et sans pauvres à secourir.

*
* *

II. — Une vraie réforme des finances locales devra mettre terme à ce double déséquilibre. Y parviendra-t-elle sans recours aux subventions ? Beaucoup le prétendent, qui voient précisément dans la réforme des finances locales une excellente occasion de supprimer les subventions.

Deux moyens sont offerts pour venir en aide aux budgets locaux : diminuer leurs dépenses ou accroître leurs recettes. Le premier aboutit à transférer à l'Etat des services actuellement gérés par les communes. Or, nous avons vu, au contraire, qu'il est de bonne administration de confier aux municipalités la gestion des services mixtes.

Si l'on veut respecter ce principe, on devra se borner à des transferts de peu d'importance, comme il en a été réalisé en 1930-1931, et qui n'auront rien de commun avec une véritable réforme des finances locales.

Aussi bien les principaux projets visent-ils à accroître les ressources des communes bien plus qu'à réduire leurs charges, et à les doter de recettes supplémentaires suffisantes pour donner à leurs budgets l'élasticité qui leur manque.

C'est là un problème difficile, de quelque côté qu'on l'envisage :

1° En effet, va-t-on demander à l'Etat qu'il abandonne

aux communes un impôt actuellement perçu à son profit (par exemple l'impôt foncier dont on a souvent demandé qu'il fût réservé aux budgets locaux) ? Mais on ne voit guère comment l'Etat, qui a déjà tant de peine à équilibrer son propre budget, pourrait ainsi s'amputer d'une recette importante.

2° Va-t-on, au contraire, autoriser les communes à percevoir des taxes nouvelles. Oui, mais lesquelles ? Peut-on espérer qu'en cette époque de fiscalité éperdue où toutes les sources d'impôt ont déjà été exploitées, on trouvera encore de nouvelles taxes suffisamment productives pour rendre de l'aisance aux budgets communaux ? Il est à ce sujet un précédent qui doit enlever toute illusion. C'est celui de la loi du 13 août 1926 qui autorisait les municipalités à percevoir 23 taxes nouvelles. Or il s'est trouvé que la plupart d'entre elles étaient d'un rendement insignifiant et que les autres avaient la même assiette que les centimes avec lesquels elles se confondaient pratiquement. L'aide que cette loi — annoncée comme une réforme décisive — a apportée aux communes a été à peu près nulle et il ne semble pas qu'un nouvel essai du même genre soit assuré d'un meilleur sort.

3° Il reste une troisième solution qui consiste à fournir aux communes par voie d'attributions nouvelles sur fonds communs, l'appoint de ressources indispensables : c'est la solution la plus simple, mais de l'aveu de tous c'est un simple expédient et non une réforme véritable. L'expérience que depuis 15 ans on a faite en France avec les fonds communs interdit, en effet, de compter sur eux pour réaliser un ajustement équitable des recettes locales. La répartition des fonds communs devant être étudiée plus loin, bornons-nous pour l'instant à constater, d'après MM. Maspétiol et Laroque (*op. cit.*, p. 132) que leur moindre inconvénient « c'est d'alimenter les budgets locaux avec des ressources sans rapport ni avec la vie locale ni avec les services procurés aux contribuables » ni avec les besoins des collectivités. Dès qu'on veut les adapter à ces besoins, on les transforme précisément en subventions.

* * *

Cet aperçu très sommaire n'a d'autre objet que de souligner les difficultés auxquelles tout projet de réforme des finances locales se heurte fatalement.

Cela ne veut pas dire qu'une réforme soit impossible ; nous pensons au contraire que notre système actuel pourrait être à peu de frais sensiblement amélioré et rendu tout à fait acceptable. Mais nous ne croyons guère à la possibilité d'une réforme complète et définitive. Si bien étudiée qu'elle puisse être, elle sera toujours, par certains côtés, provisoire et incomplète et la subvention pourra précisément permettre de remédier à ces imperfections.

— La réforme sera provisoire, car comment veut-on que l'ajustement réalisé aujourd'hui entre les recettes et les dépenses locales subsiste indéfiniment si ces recettes et ces dépenses évoluent suivant un rythme différent, les secondes augmentant plus vite que les premières ? Dans cet ordre d'idées rien n'a été fait de mieux et rien sans doute ne se fera de mieux que la réforme des impôts locaux prussiens réalisée par Von Miquel. Cependant l'ajustement financier qu'elle avait laborieusement établi en 1893 était rompu quelques années plus tard.

La réforme sera par surcroît incomplète. Donner aux communes la faculté de percevoir des impôts nouveaux, c'est bien. Encore faut-il qu'elles aient une matière imposable à taxer. Or beaucoup d'entre elles en sont totalement dépourvues et ne peuvent vivre sans secours extérieur. En résumé, une réforme des finances locales peut donner satisfaction à la grande majorité des communes — c'est déjà un beau résultat. — Mais elle laissera certainement de côté une minorité de collectivités qui, par suite de leurs charges anormales, ou de leurs ressources déficientes, se trouvent dans une situation exceptionnnelle dont on ne saurait se désintéresser.

Comment remédier à ces imperfections inévitables ? Un procédé paraît tout indiqué, c'est la subvention.

* * *

III. — Tous les projets de réforme par extension du champ fiscal des communes ont cet inconvénient commun que les recettes nouvelles qu'ils procurent sont fonction de la capacité contributive, donc de la prospérité économique des collectivités intéressées et non de leurs besoins. C'est ce qui rend si difficile, par ce procédé, un ajustement parfait des ressources aux dépenses. La subvention ayant, au contraire, pour mesure, l'importance des besoins locaux, elle doit pouvoir, si elle est bien administrée, réaliser exactement l'équilibre des recettes et des charges locales : comme elle est de plus un instrument souple et maniable, dont il est facile de modifier les bases et le taux, on pourra l'adapter dans le temps aux fluctuations de ces recettes et de ces charges et rétablir l'équilibre dès qu'il sera menacé.

Ces vues sont, hâtons-nous de le dire, surtout théoriques et la réalité n'a pas cette belle simplicité. En fait, la subvention se heurte elle aussi à des difficultés d'application que nous retrouverons dans notre 3^e partie et qui en restreignent singulièrement l'efficacité.

Cette réserve faite, à quoi peut nous servir la subvention ?

1^o A rétablir *dans le temps* l'équilibre des budgets communaux en ajustant à tout moment leurs recettes à leurs besoins.

2^o A réaliser cet équilibre *dans l'espace* en opérant la péréquation des ressources entre toutes les localités du territoire.

1. — *La subvention, facteur d'équilibre budgétaire,*

Encore une fois, nous ne prétendons pas que l'emploi des subventions puisse dispenser d'une réforme des finances. Il est de bonne administration que les collectivités prélèvent sur leur propre économie l'essentiel de leurs ressources. Mais la subvention nous permettra d'attendre cette réforme indispensable et d'en corriger les imperfections, une fois qu'elle aura été réalisée.

1° Elle permettra d'attendre la réforme. Et cette attente peut être longue.

Depuis quarante ans on promet aux municipalités de France une refonte complète de leur fiscalité et on n'a encore abouti à rien. Pendant ce temps, il a néanmoins fallu vivre et les subventions ont permis d'aller au plus pressé et d'apporter vaille que vaille aux municipalités l'aide immédiate dont elles avaient besoin.

C'est une solution de fortune, si l'on veut, mais qui, si elle ne dispense pas d'une réforme plus étendue, permet du moins de l'attendre sans trop de dommage.

2° Supposons cette réforme enfin réalisée. Si bien conçue qu'elle soit, elle ne sera que provisoire. Nous avons montré que les recettes et les dépenses locales obéissaient à des impulsions différentes et divergentes et que l'équilibre laborieusement acquis aujourd'hui serait détruit demain. Les communes rurales qui, il y a 20 ans, faisaient face par leurs propres moyens à toutes leurs charges, en sont hors d'état aujourd'hui que le progrès leur a imposé de nouvelles dépenses (électrification, viabilité) sans leur apporter de plus-values de recettes correspondantes.

En admettant qu'on puisse aujourd'hui ajuster leurs ressources à ces besoins nouveaux, n'est-il pas à prévoir que d'ici quelques années, l'équilibre sera encore rompu du fait de l'apparition de charges nouvelles nées du progrès de la civilisation ou de la volonté du législateur ? Autrement dit, l'équilibre budgétaire nécessite une adaptation *continue* des moyens aux fins.

Et comme la fiscalité locale n'est pas suffisamment élastique pour s'adapter elle-même aux dépenses et qu'il ne saurait être question de la remettre en chantier tous les ans, la subvention interviendra pour rétablir l'équilibre momentanément rompu, et pour le maintenir jusqu'à ce qu'on ait eu le temps d'élaborer une nouvelle réforme d'ensemble.

3° D'autre part, il est dans la vie des communes des crises exceptionnelles qui nécessitent des remèdes également exceptionnels, qu'une réforme générale des finances locales ne peut guère prévoir. C'est une inondation qui dévaste leur

territoire, une crise économique qui affectera telle région industrielle prospère en temps normal, et la privera brusquement d'une partie de ses ressources en lui imposant de lourdes charges d'allocations aux chômeurs. Ici encore la subvention interviendra efficacement pour rétablir la situation en attendant le retour à des jours meilleurs.

2. — *La subvention, instrument de péréquation des ressources entre les localités.*

Il existe, entre les charges et les recettes locales une diversité telle qu'une réforme d'ensemble des finances locales ne saurait la faire disparaître complètement.

On a souvent insisté (1) sur la misère des *petites communes rurales* (il en est dont le centime est inférieur à 10 fr.). On aura beau les autoriser à percevoir tous les impôts qu'elles voudront, à taxer les billards russes et les pianos mécaniques, cela n'emplira pas leur caisse, car la matière imposable y fait défaut.

On ne peut cependant les abandonner à leur sort car leurs besoins sont réels et urgents. Qu'on le veuille ou non, il existe entre toutes les parties du territoire une solidarité qui veut que dans chaque localité soit atteint ce que S. Webb appelle *le minimum national* dans le fonctionnement des services publics essentiels. Tout Français a droit à un minimum de prestations administratives : à l'école pour ses enfants, à l'eau potable, à une voirie décentement entretenue, à l'assistance en cas de besoin. Si la collectivité responsable est hors d'état de les lui fournir, l'Etat se doit d'intervenir.

De même, aucune réforme des finances locales ne pourra empêcher que les dépenses d'administration soient beaucoup plus élevées dans une commune que dans une autre, dans une cité ouvrière que dans une agglomération rurale, dans une commune suburbaine en plein développement que dans

(1) Et notamment M. Mario Roustau dans une intervention fort remarquée au Sénat, le 25 novembre 1930.

une petite ville de province stabilisée depuis des siècles. Comme le disait S. Webb, les dépenses d'administration de 100.000 personnes à West-Ham doivent être plusieurs fois plus élevées que celles de 100.000 personnes à Hampstead. Le plus souvent même, les communes où les dépenses d'administration sont les plus fortes sont en même temps celles où les recettes sont les moins élevées, comme on le voit dans les banlieues, avec les communes à lotissements défectueux, véritables villes champignons poussées en quelques années et qui doivent faire face aux besoins d'une grande agglomération avec les ressources de la bourgade rurale qu'elles étaient encore il y a peu de temps (1).

Le seul moyen d'aider les communes qui se trouvent ainsi dans une situation anormale du fait, soit de l'absence de toutes ressources, soit de l'accroissement brusque de leurs charges, soit des deux à la fois, c'est la subvention. C'est à tort qu'on a songé au fonds commun pour réaliser cette solidarité entre les différents groupements du territoire (Maspetiol et Laroque, *op. cit.*, p. 132). Tant qu'il sera réparti suivant les bases actuelles, le fonds commun ne pourra jouer ce rôle ; le jour où il le remplira, c'est qu'il aura été transformé en subvention.

Cette fonction essentielle de la subvention a été mise en lumière par S. Webb (*op. cit.*) : « Les grants in aid sont « nécessaires pour éviter l'extrême inégalité des charges « d'un district à l'autre » et par Von Kaufmann (*op. cit.*, II, p. 381) : « Les subventions et principalement celles de « l'Etat aux collectivités locales reposent en dernière ana- « lyse sur la solidarité de tous les membres du Staatsorga- « nismus ».

A ce point de vue, le Trésor Public peut être considéré comme une caisse commune que chaque collectivité alimente en proportion de ses ressources et dont elle reçoit en fonction de ses besoins. Subventionner revient donc à faire participer les agglomérations riches aux dépenses des com-

(1) V. sur la question, en dehors des travaux de M. Levasseur, la thèse de R. Bouffet : L'aménagement des lotissements défectueux, Paris, 1930.

mues pauvres de façon à obtenir, dans toutes les communes, grâce à cette péréquation, le minimum national d'administration prévu par le législateur.

Cet office de péréquation ainsi dévolu à la subvention a été fort bien vu par le Congrès International de l'Assistance Publique de 1889 qui le précisait en ces termes :

« L'Assistance Publique est une œuvre de solidarité nationale. Elle doit s'exercer non seulement de la Société à l'individu, mais de groupe à groupe, *les communes riches venant en aide aux communes pauvres, les départements riches venant au secours des départements pauvres* ».

Il a été bien vu également dans le Département de la Seine où l'inégalité entre Paris et la Banlieue et entre telle et telle commune suburbaine est particulièrement profonde.

Il a inspiré cette si intéressante politique de subventions suivie depuis 10 ans par le Conseil Général de la Seine et qui mériterait bien une étude spéciale. « Depuis une dizaine d'années, écrit M. Fiancette (1), sur l'inspiration de M. H. Sellier, toute une politique de subventions départementales s'est développée précisément dans le but d'aboutir à cette péréquation entre communes riches et communes pauvres »... A la solidarité économique qui existe entre les communes de l'agglomération parisienne, correspond une solidarité financière tout aussi inévitable. Nous avons vu qu'alors que toutes les parties de l'agglomération collaborent à la prospérité générale, certaines d'entre elles seulement bénéficient de la richesse ainsi créée et que les autres en assurent toutes les charges. Il semble du devoir des premières, de venir en aide aux secondes. Or cette solidarité financière ne pourra être mieux mise en œuvre que par le mécanisme du budget départemental, lequel centralisera au prorata de leurs ressources respectives, les apports des collectivités locales

(1) Rapport sur le projet de Budget départemental pour l'exercice 1930 Imprimés du Conseil Général n° 59, de 1929, p. 308-309.

« et leur en répartira le montant au prorata de leurs « besoins » (1).

Bien qu'il s'agisse ici de subventions départementales, nous avons tenu à reproduire le passage en entier, étant donné la précision avec laquelle il décrit le rôle de péréquation que jouent également *mutatis mutandis* les subventions de l'Etat.

*
* *

La conclusion de ce qui précède, c'est qu'une réforme de la fiscalité locale ne peut éliminer complètement les subventions ; elles restent indispensables pour assurer les ajustements et les péréquations qu'aucun aménagement fiscal ne pourrait réaliser convenablement.

§ 2. — LA SUBVENTION ET LES RÉCENTES MESURES DE RÉFORME DES FINANCES LOCALES.

Pendant les courtes années de prospérité financière 1928-1931, le Gouvernement, se trouvant à la tête de plus-values budgétaires, eut la louable idée d'en faire profiter les collectivités locales. Un certain nombre de mesures d'allègement de leurs charges ont été votées au cours de ces quatre années. En même temps, des plans d'outillage national, comportant de fortes dotations pour les départements et les communes, furent établis tandis qu'une Caisse de Crédit à ces mêmes collectivités était instituée. Enfin, un projet de réforme des finances locales était soumis aux méditations du Parlement.

Quelle place a été faite aux subventions dans ces différentes mesures ?

(1) V. dans le même sens : Raymond Laurent : *Paris, Sa vie municipale*, p. 268.

1. — *Les mesures d'allègement financier* (1).

Nous en avons déjà parlé au cours de notre étude. Ce sont :

a) Des dégrèvements d'impôts, notamment de ceux qui frappaient les acquisitions immobilières des communes, les dons et legs leur échéant ainsi que leurs emprunts (*supra* I^{re} Partie, Chap. I) ; b) la prise en charge par l'Etat d'un certain nombre de dépenses autrefois communales (indemnité de résidence des instituteurs, traitement des percepteurs faisant fonction de receveurs municipaux, classement dans la voirie nationale de 40.000 kms de routes départementales ou de chemins vicinaux) ; c) des avances à taux réduit, qui sont au fond des subventions déguisées (*supra* I, Chap. I) ; d) des subventions nouvelles (notamment pour le traitement des aliénés), ou des majorations d'anciennes subventions (notamment les subventions d'assistance par le procédé des avances non remboursables).

2. — *Les programmes d'outillage national.*

Ils ont deux buts officiels :

- Développer notre outillage national ;
- Ranimer un marché atteint par la crise économique et combattre le chômage.
- Un 3^e but, moins avouable : faire supporter par l'emprunt des dépenses qui auraient dû figurer au budget normal et être payées par l'impôt.

Au cours de ces dernières années, deux grands programmes de travaux ont été votés, l'un en 1931, l'autre en 1934.

a) *Le programme de 1931.*

Il a été scindé en deux « tranches », respectivement votées les 17 mars 1931 et 28 décembre 1931 ; elles s'élevaient, la

(1) V. à ce sujet l'ouvrage de M. Félix : *L'Allègement des Charges des Départements et des Communes*.

première à 670 et la seconde à 3.476 millions. Or une partie importante de ces sommes était consacrée à des subventions aux départements et aux communes. En voici le détail :

1^{re} tranche : Loi du 17 mars 1931 :

— Subventions pour adduction d'eau potable	120 millions
— Subventions pour électrification rurale.	120 »
— Subventions pour constructions scolaires.	210 »
	450 millions

2^e tranche : Loi du 28 décembre 1931 :

— Vicinalité, routes enclavées	170 millions
— Travaux d'hygiène et d'utilité publique.	30 »
— Matériel contre l'incendie	5 »
— Constructions scolaires	420 »
— Enseignement technique	30 »
— Stades et terrains de jeux	30 »
— Constructions hospitalières	180 »
— Lutte contre les fléaux sociaux	170 »
— Colonies de vacances	5 »
— Adduction d'eau potable	300 »
— Génie rural	60 »
— Electrification	300 »
	1.700 millions

Autrement dit, sur un programme global de 670+3.476 = 4.146 millions, la moitié, soit : 450+1.700 = 2.150 millions, devait servir à des subventions aux collectivités locales en sus des dotations budgétaires normales.

b) Le Programme de 1934.

En 1934, un nouveau plan d'outillage national a été mis sur pied, cette fois en vue principalement de combattre le chômage.

Le programme de travaux à entreprendre doit être établi par une Commission Nationale, instituée à cet effet.

Il sera financé au moyen de prêts consentis sur les fonds des Assurances Sociales et de subventions de l'Etat.

a) Le décret du 15 mai 1934 autorise les Caisses d'Assurances sociales à affecter du 1^{er} juin 1934 à fin 1940, 75 % de leurs disponibilités à la constitution d'un fonds commun destiné à accorder, par priorité, des prêts aux collectivités locales pour l'exécution des travaux figurant au programme ci-dessus. Ces prêts seront consentis pour une durée maximum de 30 années, à un taux d'intérêt fixé par le Ministre des Finances ;

b) Par ailleurs, la loi du 7 juillet 1934 prévoit la participation de l'Etat aux travaux en question, jusqu'à concurrence de 2.897 millions. L'Etat s'acquittera de sa participation sous forme d'annuités.

Autrement dit, les collectivités locales emprunteront au fonds commun la totalité de la dépense, mais l'Etat leur remboursera l'annuité d'intérêt et amortissement de cet emprunt, pour la partie correspondant à sa subvention.

c) *La Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes.*

Cet organisme, qui a été institué par la loi du 28 décembre 1921, a, nous l'avons indiqué, son origine dans les nombreux projets de Caisses d'avances qui ont vu le jour après la guerre.

Après maintes vicissitudes, ces projets, qui avaient notamment pour but de supprimer les subventions existantes en les remplaçant par des avances à taux réduit, ont abouti à l'organisme actuel qui n'accorde pas d'avances, mais des bonifications d'intérêts, c'est-à-dire des subventions.

Quel est l'objet de la Caisse de Crédit ? Comment et avec quoi vient-elle en aide aux collectivités locales ?

Son objet est d'accorder *des facilités de crédit* aux départements et syndicats de départements, aux communes et aux syndicats de communes, en vue de tous travaux d'utilité départementale ou communale, justifiant le recours à l'emprunt.

Ces facilités de crédit consistent en *bonifications d'intérêt*

accordées aux collectivités intéressées pour réduire la charge des emprunts qu'elles ont préalablement contractés en vue des opérations dont il vient d'être question. Autrement dit, la commune emprunte par ses propres moyens et au taux normal (soit 6 %) la somme dont elle a besoin, puis elle s'adresse à la Caisse, laquelle lui accorde alors une bonification d'intérêt (soit 4 %), c'est-à-dire une subvention par annuités qui aura pour effet de réduire à $6 - 4 = 2$ % la charge d'intérêt de l'emprunt.

Aux termes de la loi, les recettes de la Caisse sont affectées aux départements jusqu'à concurrence de 3/15, aux communes pour le surplus, soit 12/15. A l'intérieur de ce premier compartimentage, la loi effectue une seconde répartition : ainsi, les 3/15 départementaux vont par moitié aux départements dont le centime est inférieur à 35.000 fr. et à ceux dont le centime est supérieur à cette somme.

Les 12/15 communaux vont à raison de :

- 1/15 aux communes de plus de 30.000 habitants ;
- 2/15 aux communes comprises entre 5.000 et 30.000 habitants ;
- 3/15 aux communes comprises entre 1.501 et 5.000 habitants ;
- 6/15 aux communes de moins de 1.500 habitants.

Le taux des bonifications est en principe calculé de façon à laisser à la collectivité une charge d'intérêt d'au moins 2 %, minimum abaissé à 1,50 % pour certaines communes et pour certains travaux.

La bonification ne s'applique pas au montant total de l'emprunt, mais à une partie seulement qui est déterminée au moyen de barèmes annexés au décret du 10 mars 1932 et qui font varier la fraction à « bonifier » suivant la valeur du centime communal ou départemental, le nombre des centimes perçus par la collectivité intéressée, la rapidité d'accroissement de la population dans la localité, ceci pour avantager les communes à développement rapide. En principe, la proportion totale de l'emprunt à bonifier ne peut excéder certains maxima variables suivant les collectivités

intéressées et qui est de 75 % pour les départements à centime supérieur à 35.000 fr. et 90 % pour les communes de moins de 1.500 habitants.

Ces bonifications sont accordées pour une durée maxima de 40 années.

Par quoi la Caisse est-elle alimentée ?

a) Par une dotation initiale de 300 millions ;

b) Par un prélèvement sur la part de l'Etat sur le produit des Jeux dans les Casinos et sur l'impôt des Cercles, fixé au 1/4 pour l'année 1932, la moitié en 1933, les 3/4 en 1934 et la totalité en 1935 ;

c) Par les 2/3 du prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel en dehors des champs de courses ;

d) Par les 2/3 du prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel sur les courses autres que les courses de chevaux, *ce qui ne concerne actuellement que les courses de lévriers (décret du 25 février 1933).*

Compte non tenu de la dotation initiale de 300 millions, on a évalué qu'à partir de 1935 les ressources annuelles de la Caisse atteindraient 93 millions.

Pour éviter que la Caisse se montrât trop généreuse au début et épuisât toutes ses disponibilités dès la première année, l'art. 13 de la loi du 28 décembre 1931 dispose que le montant total des emprunts auxquels les bonifications s'appliqueront ne pourra excéder :

1.500 millions en 1932 ; 750 en 1933 et 300 millions seulement à partir de 1934.

Voici maintenant quelques renseignements sur le fonctionnement de la Caisse en 1932 (1).

(1) V. art. Dupeyrat : Les débuts difficiles de la Caisse de Crédit aux départements et aux communes dans la *Revue Politique et Parlementaire* du 10 juillet 1933.

Catégories	Demandes remises		Demandes satisfaites		Bonifications accordées
	Nbre	Montant	Nbre	Montant	
1. — Départ ^s à centi ^e supér ^r à 35.000 fr...	103	643.660.784	44	181.508.000	2.895.203
2. — Départ ^s à centi ^e infér ^r à 35.000 fr...	55	150.615.855	48	111.597.000	2.042.771
3. — Commes de plus de 35.000 Habit...	82	319.233.596	35	109.181.000	1.800.836
4. — Communes de 5 à 30.000 Habitants.	363	344.020.875	289	228.732.000	3.140.684
5. — Communes de 1.500 à 3.000 Habit.	643	157.716.730	470	109.668.000	1.868.659
6. — Communes de 1.500 Habitants ...	1639	199.038.943	1177	125.112.000	2.384.387
	2830	1.814.231.783	2063	865.798.000	14.132.540

En bref, la situation se résume ainsi : Saisie de 1.814.286.783 fr. de demandes, la Caisse pouvait (en 1932) y donner satisfaction jusqu'à concurrence de 1.500.000.000 fr. ; or, elle n'a bonifié que pour 865.798.000 fr., laissant ainsi près d'un milliard de demandes en souffrance. Cela est dû au compartimentage défectueux et trop rigide établi par la loi de 1931, qui réserve des allocations trop fortes à certaines catégories de collectivités et trop faibles à d'autres, sans qu'il soit possible d'utiliser les disponibilités de certaines catégories au profit de celles qui sont insuffisamment dotées.

3. — *Le projet de réforme des finances locales* *du 30 mars 1931 (1).*

Le premier mérite de ce projet c'est de ne pas promettre

(1) V. Lecarpentier : *Le Problème des finances locales en France*, 1932.

plus qu'il ne peut donner. Moins ambitieux que tant d'autres, il ne vise pas à une nouvelle répartition d'ensemble des recettes et des dépenses locales. Déjà difficile à réaliser en temps normal, cette réforme l'est beaucoup plus dans la période de restrictions budgétaires que nous traversons, car « il importe que le désir fort légitime de venir en aide aux « départements et aux communes ne nous fasse à aucun « moment oublier que leurs budgets sont alimentés, comme « celui de l'Etat, par un seul et même contribuable et qu'il « serait dès lors funeste d'adopter des mesures qui eussent « pour conséquence d'augmenter le volume total des dé-
« penses ».

Sous cette réserve, il prévoit, en dehors d'une réforme des budgets et comptes communaux qui ne nous intéresse pas :

- une nouvelle répartition des certaines dépenses entre l'Etat, les départements et les communes ;
- une réforme des impositions locales.

1. — *Nouvelle répartition de certaines dépenses.*

En premier lieu, l'Etat prend à sa charge un certain nombre de dépenses éparses dans les budgets locaux et dont le caractère national ne saurait faire aucun doute. Ce sont :

— Pour les départements :		
— Les indemnités diverses des Préfets	10 millions	
— Une augmentation de la participation de l'Etat au traitement du personnel des Préfec- tures	11	»
— L'entretien des casernes de gendarmerie.	30	»
— Des tribunaux et des prisons	27	»
— Les archives départementales	4	»
— Certaines dépenses d'instruction publique.	2	»
— Allocation d'un intérêt de 1 % au fonds départementaux placés au Trésor	10	»

94 millions

— Pour les communes :

— Dépenses de l'Etat civil	4,5 millions
— Dépenses des Assemblées électorales, listes de jury, etc.	3 »
— Dépenses des Justices de Paix	2 »
— Dépenses des Conseils de Prud'hommes.	3 »
— Traitement des Commissaires de police.	23 »
— Indemnités de résidence des instituteurs.	28 »
— Mobilier et imprimerie scolaires	38 »
— Bâtiments inscrits à l'inventaire des Mo- numents historiques	8 »

Total 189,5 millions

En second lieu, le projet prévoit une réforme des services d'assistance obligatoire dont nous avons déjà parlé (*supra*, 2^e Partie, Chap. I) et qui aboutit à leur départementalisation complète sans intervention des communes et avec la seule participation financière de l'Etat.

2^e Réforme des impositions locales.

Le projet se prononce pour un système indépendant des impôts d'Etat actuels. Plus exactement, il utilise les contributions locales perçues par les localités (impôt foncier, cote mobilière et patentes) qu'il rajeunit en modifiant leurs règles d'assiette aujourd'hui désuètes. Les principes sont les suivants :

— suppression des centimes additionnels, des principaux fictifs et de tout vestige d'impôt de répartition ;

— souci d'éviter de brusques déplacements de la charge fiscale aussi bien entre les redevables d'une même contribution qu'entre les redevables d'impositions différents ;

— introduction d'un système qui, tout en conservant son caractère indiciaire tienne compte de l'ensemble des facultés contributives des assujettis.

Les trois impôts prévus sont :

— une *taxe foncière* assise sur les revenus nets servant de

base à la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties. Il s'agit donc là au fond d'un impôt additionnel à l'impôt d'Etat ;

— *une contribution mobilière* assise sur la valeur locative des locaux d'habitation, laquelle serait affectée d'un coefficient suivant l'importance de cette valeur locative ainsi que le chiffre de la population ;

— *une contribution des patentes* conservant la structure générale de l'impôt actuel avec certaines modifications telles que la suppression du droit proportionnel sur les locaux d'habitation, l'institution pour les commerçants (tableau A) d'un droit fixe fonction de leur profession et de la population. Classement au tableau A des professions libérales (actuellement au tableau D).

Comme aujourd'hui, il devra y avoir un taux de concordance entre les trois contributions.

Enfin, une taxe nouvelle est créée sur la valeur vénale des propriétés non bâties, qui présente surtout de l'intérêt pour les communes en voie de développement.

*
* *

Dans quelle mesure le projet du 30 mars 1931 intéresse-t-il la politique des subventions ?

Nous avons vu qu'il visait à la suppression des subventions aux communes en matière d'assistance obligatoire.

Mais cette partie du projet — qui était la plus discutée — est aujourd'hui devenue caduque.

En effet, la loi du 28 février 1934, qui réforme le mode d'admission aux secours d'assistance, laisse, au contraire, intact le système actuel des subventions (V. *supra*, Chap. I^{er}).

En dehors de la réforme des Services d'Assistance, le projet Germain-Martin ne supprime aucune subvention. Bien au contraire, il en crée de nouvelles (pour l'acquisition et le renouvellement du mobilier scolaire, pour l'entretien des édifices classés comme monuments historiques) et en majore d'anciennes (traitement du Personnel des Préfectures).

La suppression des subventions existantes ne serait d'ailleurs possible que si ledit projet devait apporter aux budgets locaux des allègements de dépenses ou des plus-values de recettes suffisantes pour leur permettre de se passer des subsides de l'Etat. Or, il n'en est rien :

a) Les allègements de dépenses sont trop modiques pour soulager effectivement les budgets communaux. De leur total de 283,5 millions, il faut, en effet, déduire les 57 millions de subventions nouvelles et aussi 80 millions prévus pour le traitement des receveurs municipaux qui seraient désormais pris en charge par l'Etat. Cette mesure a, en effet, peu de chances d'aboutir, car elle transformerait le receveur municipal en agent de l'Etat investi de par ses fonctions de pouvoirs étendus et permanents sur la gestion financière des communes. Sans contester la nécessité de ce contrôle, nous doutons que les municipalités — conscientes de leurs prérogatives, — l'acceptent de leur plein gré. Ainsi les allègements réels ne dépasserait guère 150 millions.

b) D'autre part, la réforme des impositions locales n'apporterait aux communes aucun supplément de ressources appréciable. Le but de ses auteurs a surtout été « de simplifier sans dégrever, d'appliquer mieux sans charger davantage », d'aménager de façon plus rationnelle le système actuel tout en procurant aux collectivités « des ressources *au moins équivalentes* à leurs ressources « actuelles », mais non pas ces plus-values importantes grâce auxquelles elles auraient pu faire bon marché des subventions.

*
* *

Pour nous résumer, les mesures prises ou projetées depuis 1928, dans le sens d'une réforme des finances locales, n'ont porté aucune atteinte aux subventions existantes.

Au contraire, ces mesures contribuent à consolider l'institution et même à accroître son importance, qu'il s'agisse des allègements de charges, des votes d'outillage national ou des bonifications de la Caisse de Crédit.

Certes, une réaction se produit en ce moment contre les subventions (1). Mais elle vise surtout les excès incontestés d'une politique de subventions — jusque-là trop généreuse et imprudente, — plutôt que l'institution elle-même qui ne paraît aucunement menacée dans son principe.

§ 3. — LA RÉFORME DES FONDS COMMUNS ET LA SUBVENTION.

Le projet de réforme du 30 mars 1931 passe — volontairement — sous silence une question cependant capitale qui est celle des fonds communs.

L'institution est aujourd'hui aussi décriée qu'elle était vantée à l'origine. Cependant, on ne va pas jusqu'à en réclamer la suppression, car on se rend compte de l'impossibilité où l'on se trouverait à remplacer la recette de 900 millions (1) que, bon ou mal an, elle procure aux départements et aux communes. Elle a même ses partisans, comme M. J. Caillaux qui s'exprimait ainsi, le 2 décembre 1930, à la Tribune du Sénat (*J. O.* du 3 déc. Débats Sénat, p. 1727) : « La grande faiblesse des budgets communaux et départementaux, c'est qu'ils n'ont pas la ressource des impôts indirects. L'impôt indirect dont on peut penser ce qu'on voudra en théorie est une nécessité parce que seul il suit le mouvement de la richesse ». Le seul moyen de faire participer les communes à cet impôt, « c'est le système du fonds commun. Lorsque, sous le faix de certaines dépenses qu'il est cependant de l'intérêt général de laisser à leur charge, les communes risqueront de plier, dédommagez-les en leur attribuant une part plus importante dans le fonds commun ».

Si l'on est aujourd'hui d'accord pour admettre le maintien des fonds communs existants, on l'est non moins pour ré-

(1) Voir *supra*, I^{re} Partie, Chap. II.

(1) 916.710.112 francs en 1929 dont 254.525.578 pour les Départements et 662.184.534 francs pour les Communes.

clamer une révision profonde de leurs procédés de répartition. Que leur reproche-t-on en effet ?

Tout d'abord d'inciter à la dépense et au gaspillage. « L'argent des fonds communs distribué aux départements et aux communes, disait M. A. Girault, c'est l'argent de la princesse, beaucoup plus facile à dépenser que celui qu'on arrache aux contribuables ». Et dans son rapport public de 1925, la Cour des Comptes relevait un certain nombre d'abus qu'on a eu sans doute tort, par la suite, de généraliser (1).

En second lieu, ils enlèvent aux personnes morales « une grande partie de leur autonomie financière en les privant de tout pouvoir de décision sur le choix comme sur l'importance des ressources à se procurer », et surtout, ils alimentent les budgets locaux avec des ressources sans rapport avec la vie locale, ce qui enlève aux autorités décentralisées la conscience de leur responsabilité. En ce sens, Maspétiol et Laroque, *op. cit.*, p. 131.

On leur reproche enfin d'être répartis de façon défectueuse, de donner trop à certaines communes et à d'autres, pas assez. « Les bases de répartition de ce fonds commun (des Contributions Indirectes) sont défectueuses, écrivait M. Sari, dans sa proposition sur la réforme des finances locales. Sénat, Doc. Parl. 1925, Annexe 203, p. 834 » et, « en fait, des communes ont vu tomber dans leur caisse des sommes dont elles n'avaient pas besoin, tandis que d'autres, durement frappées, ayant un champ fiscal restreint et de grosses charges, n'ont pas été favorisées ». Le même parlementaire critique pareillement le fonds commun du chiffre d'affaires : « Il est au moins bizarre que les villes où se trouve concentrée toute l'activité industrielle et commerciale ne perçoivent pas proportionnellement plus que les communes rurales ».

D'une façon générale, les villes s'estiment lésées et affir-

(1) Allix et Lecerclé : *Les Contributions Indirectes*, 2^e vol., p. 443 et s.

ment ne pas retirer du fonds commun l'équivalent de ce qu'elles y apportent sous forme d'impôt, tandis que les communes rurales et pauvres se plaignent de ce que les attributions qui leur sont faites ne correspondent pas à leurs besoins.

C'est que nous retrouvons ici la confusion déjà notée sur le rôle que l'on veut faire jouer au fonds commun. Doit-il servir à restituer aux localités l'équivalent de ce que l'impôt qui l'alimente a prélevé sur l'économie locale, ou, au contraire, à venir en aide aux communes pauvres, autrement dit à faire office de subvention ? Aucune réforme ne sera possible tant qu'on n'aura pas pris parti entre ces deux conceptions.

La première est la plus logique : Le fonds commun produit d'un impôt doit être ristourné au prorata de son rendement réel ou présumé dans les localités intéressées. En fait, le fonds commun des Boissons, des Etrangers et des Essences sont répartis suivant cette règle. Et le 11^e Congrès de l'Union des Maires (1920) pouvait très logiquement demander que le décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires revienne aux communes dans lesquelles il a été perçu. Cette thèse de la localisation de l'impôt a été récemment (1) soutenue par M. François Latour, qui proposait de répartir le même fonds commun proportionnellement aux revenus nets imposables des propriétés bâties et non bâties de chaque commune, « cet indice lui paraissant exprimer le mieux, à « beaucoup près, la capacité fiscale d'une commune. »

Mais pour logique qu'il soit, ce système aboutit fatalement à ce résultat — choquant à première vue — d'avantager systématiquement les communes les plus prospères. C'est pourquoi la tendance qui prévaut de plus en plus, c'est d'utiliser les fonds communs pour subventionner les localités pauvres. Les indices de cette tendance ne font pas défaut. Dès 1920, une Commission, instituée en vue d'étudier la

(1) Rapport Général sur le Budget de la Ville de Paris. Exercice 1932. Imprimés du Conseil Municipal de Paris, N° 90 de 1931, p. 111.

répartition du fonds du chiffre d'affaires, concluait partiellement en ce sens, après une remarquable étude de M. H. Sellier.

Elle proposait :

a) d'attribuer par préciput le quart du fonds aux communes où l'impôt aura été perçu ;

b) de répartir le surplus à concurrence des 6/10 au prorata de la population et de 4/10 en proportion inverse de la valeur du centime démographique de la localité comparée à celle du centime démographique moyen de la France.

Cette répartition inversement proportionnelle au centime constitue une véritable subvention.

Dans le même ordre d'idées, M. Terquem, alors Président de l'Association des Maires de France, avait, en 1923, établi un projet sur lequel nous reviendrons dans notre 3^e partie, et qui répartissait les fonds communs pour moitié au prorata de la population et pour moitié au prorata de leurs charges mesurées par la proportion de recettes d'impôt entrant dans l'ensemble du budget communal. V. à ce sujet le Compte Rendu du 14^e Congrès de l'Association Nationale des Maires de France (1923).

Signalons encore, toujours dans le même sens, la proposition de M. A. Borrel, du 28 novembre 1930. Ch. Doc. Parl. 1930 (S. E.), Annexe 4.158, p. 186, tendant à répartir les fonds communs suivant un coefficient inversement proportionnel à la valeur du centime, indice de la prospérité locale. « De cette manière, les communes les plus pauvres, « les plus déshéritées, seraient favorisées dans la répartition des ressources qui revêtiraient ainsi en quelque « mesure le caractère d'une Caisse de Solidarité Nationale ».

La même préoccupation de répartir les fonds communs suivant les besoins locaux se reflète dans la législation. On sait, en effet, que depuis 1922 une partie du fonds belge est répartie au prorata de certaines dépenses communales et que depuis 1923, la part des départements dans le fonds du chiffre d'affaires est inversement proportionnelle à la valeur du centime démographique.

Ainsi donc, on paraît s'orienter vers une transformation tout au moins partielle des fonds communs, en subventions générales, ce qui ouvre à ces dernières des perspectives d'extension assez imprévues.

Une réforme en ce sens des fonds communs existants se heurterait d'ailleurs à un grave obstacle que nous retrouverons dans notre troisième partie, et qui tient aux difficultés techniques de répartition d'une subvention *générale* entre les 38.000 communes de France.

Quoi qu'il en soit, il y a là une tendance qui, si elle se développe, pourra étendre considérablement le domaine des subventions aux collectivités locales.

CHAPITRE III

Examen des critiques adressées à la subvention.

Le tableau, somme toute favorable, que nous venons de faire du rôle politique des subventions, s'accorde assez mal avec l'opinion courante qui leur est, dans l'ensemble, nettement hostile.

Le moment est venu de confronter les deux points de vue ; tout d'abord, en analysant les griefs reprochés aux subventions, ensuite en formulant les observations qu'ils paraîtront comporter.

*
* *

I. — Le procès des subventions a été souvent fait et nous n'avons que la peine de choisir parmi les critiques qui leur ont été adressées.

Bornons-nous aux citations les plus caractéristiques :

Écoutons d'abord un de leurs adversaires les plus passionnés, M. Arthur Girault (1). Il reproche au Gouvernement de ne mettre à la disposition des localités que des ressources insuffisantes « de façon à mettre les assemblées « locales dans la nécessité de mendier à chaque instant les « subventions du pouvoir central. C'est un système de Gouvernement dont les régimes déchus ont donné l'exemple (2) « et que la Troisième République n'a malheureusement pas « eu jusqu'à présent le courage de rejeter. Qu'on ait le front « de la défendre ouvertement, soit. Mais alors qu'on ne nous

(1) La réforme des Budgets départementaux et communaux dans l'*Economiste français* de 1921, p. 326.

(2) Au contraire, nous avons vu qu'ils pratiquaient fort peu la subvention.

« parle plus ni de liberté, ni de décentralisation. Celui-là
 « sera toujours considéré comme le meilleur maire qui ob-
 « tiendra du pouvoir central les plus fortes subventions. Ce
 « sera le courtisan le plus habile et le plus effronté qu'é-
 « mandeur. L'esprit de servitude continuera à souffler. La
 « liberté communale n'est qu'un mot, si la commune n'a
 « pas d'argent ».

MM. Maspétiol et Laroque, *op. cit.*, p. 142, ne sont guère
 moins sévères : « Ces subventions sont contraires à la notion
 « même de la décentralisation, parce qu'elles nuisent à la
 « variété, à l'adaptation qui est le fondement de cette idée.
 « Il en est ainsi pour deux raisons : C'est d'abord qu'en ac-
 « cordant la subvention, l'Etat impose un certain mode de
 « gestion du service, la même pour toutes les personnes
 « morales de la catégorie. C'est ensuite et surtout parce que
 « les formules de répartition de ces subventions tendent,
 « comme celles des fonds communs à réaliser une péréqua-
 « tion entre les diverses communes ou les divers départe-
 « ments, en leur enlevant tout intérêt à une gestion plus éco-
 « nomique et plus productive... Il y a dans cette assistance
 « des petites communes par les grandes, non plus seulement
 « un procédé de tutelle, mais même un procédé de centra-
 « lisation : c'est là le vice fondamental du système, que ne
 « saurait masquer l'idée généreuse de solidarité sur laquelle
 « on cherche à la baser... Envisagée comme procédé de
 « tutelle, elle est dangereuse, non seulement pour l'autono-
 « mie des pouvoirs locaux, mais aussi pour la moralité de
 « l'Administration ».

Et plus loin, p. 354 : « Par le procédé de la subvention,
 « le contribuable est hors d'état d'apprécier la gestion des
 « finances locales. Il est décourageant de constater que, dans
 « un Etat démocratique comme la France, tous les rouages
 « administratifs, tous les mécanismes de contrôle paraissent
 « tendre à couvrir les gaspillages et les malversations ».

A différentes reprises, la tribune du Parlement a égale-
 ment retenti d'éloquents réquisitoires contre le régime des
 subventions. C'est M. le Sénateur Linyer qui, dans un dis-

cours du 25 novembre 1930 (*J. O.* du 26, Débats, Sénat, p. 1672) s'exprimait ainsi : « La subvention n'est pas sans
 « présenter de très sérieux et de très réels inconvénients.
 « Je ne parle pas du contrôle du pouvoir central qu'elle en-
 « traîne nécessairement et qui vient, par conséquent, dans
 « une certaine mesure, diminuer la liberté d'action de la
 « commune ou du département, mais la subvention, si équi-
 « tables que soient les bases de sa répartition, laisse toujours
 « place à un certain bon plaisir. Fréquemment d'ailleurs,
 « l'octroi de ces subventions est subordonné à une série
 « de formalités longues et complexes. A supposer que la
 « collectivité ne puisse réellement pas s'en passer, elle devra
 « se plier à toutes les exigences — je ne dis pas les fantai-
 « sies — du fonctionnaire qui, de très loin, sans connaître
 « l'état des lieux, est appelé à donner son avis sur l'utilité
 « ou le bien fondé du projet. A un autre point de vue, la
 « subvention présente un certain danger : Elle ne couvre
 « qu'une partie de la dépense et pousse les municipalités à
 « des dépenses exagérées. D'autre part, son paiement inter-
 « vient trop tard et les entrepreneurs tiennent compte de
 « ces délais dans l'établissement de leurs prix. »

A la Chambre, M. Marchandeaup se montre encore plus sévère (*J. O.* du 17 déc. 1929, Débats Ch., p. 4.381) : « Depuis
 « 1919 surtout, il n'est pas une commune qui puisse se per-
 « mettre de ne pas faire de travaux d'électrification, d'ad-
 « duction d'eau, de ne pas construire d'écoles parce qu'on
 « a incité les municipalités à entreprendre ces travaux par
 « l'attrait des subventions. Imaginez la situation d'un maire,
 « dans une grande ville ou dans une petite commune rurale,
 « peu importe, qui ne profiterait pas de cette manne : On
 « lui reprocherait d'avoir laissé passer sans en tirer profit,
 « les millions inscrits chaque année au titre des subven-
 « tions dans le Budget de l'Etat et de n'avoir pas su réali-
 « ser ce que le voisin, lui, a réalisé ».

Terminons par une dernière citation de M. Dupeyrat, qui résume à merveille l'opinion générale au sujet du régime des subventions :

« Les maires, en immense majorité, lui sont hostiles à cause de tout ce qu'il comporte de sollicitations forcées et d'injustices inévitables. Mais un grand nombre de parlementaires, d'opinions très diverses, le condamnent avec la même sévérité. C'est, pour ne chercher d'exemples que dans des débats très récents, MM. Linyer, Betoulle et Caillaux qui, successivement, se prononcent contre lui au Sénat, parce qu'il ouvre la porte à l'arbitraire, facilite le favoritisme, donne une prime à la mauvaise gestion. A la Chambre, M. Marchandau pose la question de savoir « si, sous une forme sérieuse, on veut amorcer la réforme des finances locales ou la différer à jamais par le système des aumônes aux communes de France » et M. de Fels fit prévaloir, par le vote de son amendement, malgré l'opposition de la Commission du Budget « la thèse de l'Intérêt Général » sur la « thèse des subventions ». (La Réforme des finances locales. R. Pol. Parl. du 10 mai 1931, p. 213-214).

Avant de répondre à ces critiques, commençons par les grouper. Elles sont tantôt d'ordre administratif, tantôt d'ordre financier :

Critiques d'ordre administratif :

a) Les subventions vont à l'encontre des libertés communales et entravent l'initiative des municipalités ;

b) elles abaissent la moralité de l'administration locale en réduisant les maires au rôle de quémandeurs ;

c) elles sont arbitraires par essence et consacrent le règne du bon plaisir ;

d) elles poussent les municipalités à des dépenses inconsidérées par l'appât qu'elles font miroiter à leurs yeux.

Critiques d'ordre financier :

e) Elles constituent une mauvaise recette et poussent les communes au gaspillage parce qu'elles les soustraient au contrôle des contribuables ;

f) leurs bases de répartition sont défectueuses et ne réalisent pas l'ajustement des recettes aux charges des localités ;

g) elles sont allouées et payées après beaucoup trop de formalités et de retards ;

h) la politique des subventions est une solution de paresse qui permet d'ajourner indéfiniment une réforme d'ensemble des finances locales.

*
* *

II. — Reprenons ces différents points.

A. — Il est exact que la subvention soit un instrument de tutelle administrative. Mais est-ce un mal en soi ? Peut-on nier la nécessité d'un contrôle efficace sur les collectivités décentralisées, à une époque où l'administration locale se développe et se complique de plus en plus et intéresse chaque jour davantage l'existence quotidienne du citoyen ? En présence d'une tâche sans cesse accrue et sans cesse plus difficile, jamais les municipalités n'ont eu tant besoin d'être aidées, guidées et parfois aussi surveillées.

Affirmera-t-on davantage que la tutelle contemporaine soit trop tyrannique et qu'elle opprime arbitrairement les libertés locales ? Peut-être était-ce exact autrefois, mais si la tutelle pêche par quelque endroit, c'est certes moins par abus d'autorité que par excès de faiblesse et de pusillanimité et par une tendance trop marquée à la capitulation, surtout devant les municipalités influentes.

Ceci posé, nous reconnaissons volontiers que telle qu'elle est exercée aujourd'hui, la tutelle traditionnelle est à la fois inopérante et néfaste. Elle est inopérante parce que trop formelle, trop superficielle et aussi trop éloignée des administrations locales. Elle est néfaste parce que tâtilonne et formaliste à l'excès, elle retarde par des procédures anachroniques la solution des affaires les plus simples. Elle devrait faire office à la fois de guide et de frein vis-à-vis des municipalités, mais elle ne remplit convenablement aucun de ces deux rôles et on peut se demander si, en définitive, elle n'aboutit pas à contrecarrer les initiatives intéressantes des communes, plus souvent encore qu'à faire obstacle à leurs irrégularités et à leurs malversations.

Le contrôle sur les administrations locales doit donc évoluer et s'assouplir. Celui qui l'exerce doit se rapprocher des municipalités pour les conseiller, et les guider, aller sur place, pour régler, séance tenante, les multiples difficultés de détail, suivre de près le fonctionnement des services et l'exécution des travaux. L'ancienne tutelle bureaucratique et solennelle doit devenir une collaboration constante et avant tout technique avec les municipalités.

Ces dernières y gagneront d'être mieux comprises dans leurs initiatives et mieux soutenues dans leurs efforts. Quant à l'Administration préfectorale, elle sera mieux à même de remplir son rôle, par un contrôle sur place comportant des pouvoirs d'investigation étendus, qu'en se bornant comme aujourd'hui à un simple examen sur pièces, tardif, incomplet, et purement formel.

Mais précisément, la subvention ne peut-elle pas faciliter ce passage de la tutelle impérative à la tutelle persuasive ? Les interventions du pouvoir central ne seront-elles pas mieux accueillies si elles s'accompagnent d'une aide pécuniaire ? Ses investigations dans le fonctionnement d'un service ou dans l'exécution de travaux communaux ne se justifient-elles pas mieux si elles apparaissent comme la conséquence de la subvention de l'Etat ?

Enfin, dans le cas de mauvais fonctionnement du service subventionné, n'aura-t-il pas, avec la possibilité de supprimer les subsides à la municipalité défaillante, une arme beaucoup plus efficace qu'il n'en pourrait trouver dans tout l'arsenal des procédures d'office périmées dont il dispose aujourd'hui ?

Dans le même ordre d'idées, MM. Maspétiol et Laroque reprochent à la subvention de brider les initiatives locales, en leur imposant des « solutions-types » uniformes. Ainsi, une commune qui veut une subvention pour construire une école ou un hôpital devra se conformer aux règlements applicables à ces établissements, et qui en fixent dans le plus petit détail l'orientation, les dimensions, l'aménagement extérieur et intérieur. De même, elle ne pourra bénéfi-

cier des subventions pour allocations de chômage, que si elle adopte un règlement-type élaboré par le pouvoir central.

A moins de croire à l'infailibilité naturelle des municipalités et à l'excellence *a priori* de leurs initiatives, on ne voit pas en quoi ces réglementations destinées à guider les administrations locales, et qui émanent généralement de techniciens très avertis, sont particulièrement critiquables. N'est-il pas, au contraire, naturel que l'Etat, comme le réclame S. Webb, fasse bénéficier les municipalités de sa plus vaste expérience et de ses vues plus larges ? N'est-il pas normal qu'un architecte communal, qui n'a sans doute jamais construit d'hôpital ou de dispensaire, obéisse aux suggestions de la Commission du Pari Mutuel, qui compte en son sein les plus hautes sommités médicales de la France ? N'est-il pas nécessaire, lorsqu'il s'agit du fonctionnement d'un service, que, dans l'intérêt des administrés, ce service fonctionne d'une façon uniforme dans tout le pays et ne soit pas abandonné aux caprices, aux inexpériences et parfois au mauvais vouloir des administrations locales ? La pratique des règlements-types, qui ne se limite d'ailleurs pas au domaine des subventions (1), restreint peut-être dans une certaine mesure les libertés locales ; du moins, donne-t-elle aux administrés des garanties plus grandes de compétence et d'impartialité. Et puis, n'exagérons rien : il est peu de ces règlements qui ne comportent des dérogations quand les circonstances le commandent. Et les plus minutieux d'entre eux, comme l'Arrêté Ministériel du 18 juillet 1887, sur les constructions scolaires, n'ont jamais empêché un architecte de talent de faire œuvre originale et personnelle, comme en témoignent les nombreuses écoles édifiées au cours de ces dernières années dans la banlieue parisienne.

B et C. — Est-il exact que les subventions soient laissées au bon plaisir du prince dont les maires devraient men-

(1) Il existe des règlements-types pour les octrois communaux, les régies municipales, les règlements sanitaires, etc...

dier les faveurs ? Nous avons vu qu'en fait, la plupart des subventions sont accordées en vertu de règles fixes qui laissent assez peu de place à l'arbitraire du Pouvoir Central. Les seules subventions importantes, qui soient entièrement facultatives, c'est-à-dire les allocations du Pari Mutuel ou du Fonds des Jeux, sont réparties par des commissions dont on ne songe pas à suspecter l'impartialité.

Il est certain que les maires multiplient les démarches et les députés leurs interventions pour faire aboutir les demandes de subventions qui les intéressent. Mais dans l'immense majorité des cas, ces démarches sont purement superflues ; les élus qui s'y livrent le savent d'ailleurs fort bien et n'ont d'autre but que de s'attribuer — vis-à-vis de l'électeur — tout le mérite d'une subvention qu'ils auraient tout aussi bien obtenue en restant chez eux.

D. — La subvention inciterait les municipalités à la dépense. On s'étonne que M. Marchandeu, lui-même administratif actif, semble déplorer (voir *supra*) que l'attrait des subventions pousse les communes à construire des écoles, des conduites d'eau potable et à éclairer leurs rues à l'électricité. Il faut, au contraire, s'en réjouir hautement et inscrire à l'actif de la subvention ce pouvoir stimulant sur les initiatives locales.

Cet entraînement à la dépense pourrait présenter quelque danger s'il excédait les possibilités financières des collectivités intéressées ou s'il portait sur des opérations inutiles ou somptuaires. Mais c'est précisément le premier devoir de l'Administration Centrale que de choisir judicieusement les dépenses à subventionner et de veiller à ce que les communes ne s'engagent pas inconsidérément dans des opérations disproportionnées à leurs ressources.

E. — Les subventions incitent au gaspillage parce qu'elles soustraient les municipalités au contrôle du contribuable. C'est parfois vrai, moins souvent que pour les fonds communs, mais en ce cas, le reproche s'adresse aux allocations inconsidérées ou excessives. Si elles s'appliquent à une dépense utile et si elles sont calculées judicieusement, elles

y échappent complètement. Au surplus, il ne faut pas se faire trop d'illusions sur le soi-disant « contrôle des contribuables ». Les municipalités les plus dépensières sont souvent les mieux considérées et nous avons vu réélire à des majorités triomphales des maires convaincus de malversations dont le seul titre à la gratitude de leurs concitoyens était d'avoir mis leurs finances au pillage.

C'est qu'en effet, le budget communal est de plus en plus alimenté par une minorité de contribuables, sans influence électorale appréciable, à qui incombe le soin d'entretenir le reste de la collectivité.

C'est pourquoi beaucoup de municipalités ouvrières élues non par les parties « payantes » qui sont la minorité, mais par la masse des parties « prenantes » qui profitent de leurs largesses, usent souvent avec tant de désinvolture des deniers communaux.

F. — Les subventions constituent un expédient financier défectueux. Réparties suivant des règles obscures ou compliquées, elles correspondent rarement aux besoins des collectivités. Ce reproche — en partie exact — concerne la technique plutôt que la politique des subventions. Nous le retrouverons donc dans notre 3^e partie. Il est certain que beaucoup d'allocations sont mal calculées, parfois trop faibles, parfois trop élevées, mais ces défauts sont imputables à telle ou telle subvention, et non au principe même de l'institution. De plus, ils ne sont pas irrémédiables. En tous les cas, un fait est certain, c'est que le procédé de la subvention paraît le plus propre à adapter aux dépenses locales, les moyens dont on dispose à cet effet.

G. — Les subventions sont allouées et payées avec trop de formalités et trop de retard. C'est également exact pour beaucoup d'allocations. Mais ce défaut n'est point irrémédiable. Il peut et doit disparaître.

H. — Enfin, nous reconnaissons volontiers que la subvention permet aux municipalités d'attendre sans trop de dommages, la réforme des finances locales — promise depuis si longtemps. Mais il serait excessif de la rendre responsable

de l'ajournement de cette réforme qui est uniquement dû à la carence du Parlement à qui il incombe de la voter.

*
**

Que conclure de tout cela ?

1° Dans le régime actuel, caractérisé par une interdépendance étroite des attributions et des finances nationales et locales, la subvention ne peut guère être évitée et il faut, bon gré, mal gré, se résigner à son maintien. Comme le dit Von Kaufmann, *op. cit.*, II, p. 382 : « So erscheinen die den
« Kommunkörperschaften zufließenden Dotationen und
« Subventionen als ein notwendiges Korrelat der öffentli-
« chen Verwaltungsorganisation und Aufgaben — Verlei-
« lung — und sind deshalb in den verschiedenen Staaten
« nach Ort und Masz verschieden entwickelt ».

2° Sans prétendre à un rôle prépondérant dans les finances locales, elles peuvent rendre de signalés services : elles constituent un instrument de tutelle administrative souple et efficace et permettent, à défaut d'une réforme fiscale plus profonde, de réaliser les ajustements nécessaires entre les dépenses et les ressources des localités :

a) Instruments de péréquation financière, elles iront en premier lieu aux communes pauvres où à celles dont les dépenses croissent plus vite que leurs ressources pour leur permettre d'atteindre le minimum national de bon fonctionnement de leurs services essentiels : assistance — enseignement — vicinalité — allocations de chômage, etc...

b) Instruments de tutelle persuasive, elles serviront d'autre part à susciter les initiatives locales, à les stimuler, à les guider et aussi à les contrôler, pour amener les communes à entreprendre les opérations d'intérêt général, que, livrées à elles-mêmes, elles eussent été hors d'état de mener à bien.

Cela justifie la participation de l'Etat à la plupart des grands travaux communaux (écoles, chemins, constructions hospitalières, etc...).

3° Quant aux critiques adressées aux subventions, elles

visent, pour la plupart, le mauvais emploi qui en est fait, beaucoup plus que le principe même de l'institution.

C'est pourquoi, après avoir indiqué à quoi servent les subventions, il nous reste à indiquer comment on doit s'en servir.

C'est ce que nous ferons dans notre Troisième Partie, consacrée à la Technique des subventions.

TROISIÈME PARTIE

La Technique des Subventions.

Instrument de contrôle administratif et de péréquation financière, la subvention a pour but d'inciter les communes à entreprendre certaines dépenses et de leur donner les moyens de les effectuer.

La technique de la subvention a pour objet d'assurer une répartition telle des fonds alloués que l'aide de l'Etat corresponde exactement aux besoins des collectivités à secourir et qu'elle ait en même temps son maximum d'effet utile pour l'intérêt général.

Ce problème en pose, lui-même, d'autres.

A quelles dépenses convient-il de réserver les subventions ? Comment les calculera-t-on ? Sur quelles bases et à quel taux ? Suivant quelle procédure ? A quelles conditions seront-elles subordonnées dans le but de leur donner le maximum d'efficacité ? Comment seront-elles payées de façon à mettre les fonds en temps voulu à la disposition des communes, tout en réservant le contrôle de l'Etat sur l'emploi des sommes payées ? Toutes ces questions seront examinées dans les trois chapitres ci-après, qui sont respectivement consacrés :

- 1° aux bases d'attribution des subventions ;
 - 2° aux modalités d'attribution des subventions ;
 - 3° au paiement et au contrôle des fonds de subventions.
-

CHAPITRE I

Les bases d'attribution des subventions.

La détermination du montant des subventions suppose trois opérations :

- 1° Le choix des dépenses à subventionner ;
- 2° la fixation des bases de calcul de la subvention ;
- 3° la fixation de son taux.

§ 1^{er}. — LE CHOIX DES DÉPENSES A SUBVENTIONNER.

Ce choix est avant tout politique. Déjà, nous savons que l'emploi de la subvention se justifie lorsqu'elle s'applique à des services d'intérêt général. Dans notre seconde partie, nous avons vu la subvention intervenir toutes les fois qu'on a voulu assurer le fonctionnement de services d'intérêt général gérés par les municipalités. Nous n'avons plus à revenir sur ce point.

Mais le choix des dépenses est également d'ordre technique : la participation de l'Etat à telle dépense peut être politiquement légitime, mais se heurter à des difficultés d'application telles que l'abstention sera préférable. A ce point de vue, deux catégories de subventions retiendront notre attention : les subventions générales, c'est-à-dire applicables à l'ensemble des dépenses locales, et les subventions ordinaires applicables aux dépenses de fonctionnement des services locaux.

A. — *Les subventions générales.* — Nous avons vu qu'il en existait fort peu en dehors des allocations aux départements pauvres instituées par la loi du 10 août 1871 et celles

qu'a instituées la loi du 4 octobre 1919 pour les communes atteintes par les événements de guerre. Mais il est possible qu'elles prennent de l'extension si, comme nous l'indiquons plus haut, les fonds communs devaient être un jour transformés en subventions.

Parfaitement justifiables en théorie, ces allocations se heurtent à des objections techniques fort importantes :

1° En premier lieu, elles sont très difficiles à répartir équitablement. Il est en effet très malaisé de traduire en une formule simple pouvant servir de base de répartition l'ensemble de la situation financière des 38.000 communes de France. Alors que dans le cas des subventions spéciales portant sur une dépense déterminée, on possède, avec cette dépense, une base d'appréciation sérieuse.

2° En second lieu, les subventions générales tombant dans les fonds généraux du budget, serviront à payer des dépenses d'intérêt local, aussi bien que des opérations d'intérêt général, et cela, sans que le pouvoir central puisse s'y opposer. En ce sens, Eheberg, W. Grice et V. Kaufman, *op. cit.* Or, il est essentiel qu'un lien tangible existe entre la subvention et les services d'intérêt général. Sans quoi l'argent de l'Etat, tombant dans la caisse communale comme une bonne aubaine, sera dépensé beaucoup plus facilement que les fonds péniblement arrachés au contribuable. Ainsi que le dit S. Webb : « Les subventions allouées pour l'ensemble
« des dépenses des autorités locales, sans affectation spéciale à des services déterminés, sont des encouragements
« détestables à l'extravagance ». Et plus loin, critiquant la réforme des grant in aid en 1888, il ajoute : « Les grants
« doivent être accordés pour des objets spéciaux et non
« comme une aide générale aux finances locales. Aujourd'hui (après la réforme de 1888) les autorités locales les
« considèrent comme de véritables aumônes (doles) ».

3° Enfin, et en admettant qu'elles puissent être exactement proportionnées aux besoins des communes, les allocations générales ne rempliraient qu'imparfaitement le rôle dévolu aux subventions. Ces dernières sont à la fois ins-

trument de contrôle administratif et instrument de péréquation financière. Les subsides généraux ne remplissent que ce dernier office et n'ont, du point de vue tutelle, aucune espèce d'action. Seule, la spécialité permet le contrôle indispensable au pouvoir central, s'il veut s'assurer que la dépense subventionnée a été faite dans de bonnes conditions.

Ces raisons techniques conduisent donc à éliminer les subventions générales dans toute la mesure du possible.

B. — Les subventions pour dépenses ordinaires. — Ces subventions, qui correspondent aux *dépenses de fonctionnement* d'un service par opposition aux subventions extraordinaires qui concernent les *charges de premier établissement* sont, elles aussi, légitimes dans leur principe. Le type en est les allocations pour dépenses d'assistance obligatoire. Mais précisément, nous avons vu qu'elles donnaient lieu à des abus et qu'elles étaient vivement critiquées. Cela tient à trois raisons :

1° Elles nécessitent un appareil comptable complexe et permanent ainsi que des règlements de comptes extrêmement touffus entre l'Etat et les collectivités locales. La multiplicité des écritures et l'abondance des formalités entraînent dans l'allocation et le paiement des subventions, des lenteurs dont les administrations locales se plaignent à juste titre.

2° Le contrôle de l'emploi des fonds est beaucoup plus difficile quand il doit porter sur le fonctionnement de tout un service que dans le cas d'une opération de premier établissement. Ou ce contrôle sera tyrannique et onéreux, ou il sera inefficace, ce qui est le cas général. L'insuffisance de contrôle est une source d'abus et de gaspillages dont les services d'assistance obligatoire donnent des exemples fréquents.

3° Enfin, une subvention répétée chaque année perd rapidement son caractère psychologique d'encouragement, et la commune qui en bénéficie la considère comme son dû.

Pour ces raisons techniques, les subventions ordinaires sont également à écarter toutes les fois qu'on le pourra. Il

est préférable de conserver à la subvention son caractère de stimulant exceptionnel des initiatives locales que comme une aide régulière pour les budgets locaux.

§ 2. — LES BASES DE CALCUL DE LA SUBVENTION.

C'est le problème le plus délicat, et sans doute le plus important de la technique des subventions. Il consiste à mesurer exactement les besoins à satisfaire et les traduire en une formule relativement simple, qui puisse permettre le calcul de la subvention.

Depuis longtemps, les techniciens ont exercé leur ingéniosité sur cette question difficile. Ils ont multiplié barèmes et formules, dont la complexité va croissant. Pour voir clair dans cette réglementation très touffue, nous réduirons le problème à ses éléments principaux :

On peut baser le calcul des subventions, soit sur les charges de la collectivité, soit sur ses ressources (ou plus exactement sur l'insuffisance de ses ressources) ou sur ces deux facteurs à la fois. Les charges de la collectivité sont mesurées :

- soit par le montant de la dépense à subventionner ;
- soit par l'ensemble des charges afférentes ou connexes à cette dépense ;
- soit par l'ensemble des charges de la collectivité subventionnée.

Reprenons ces trois éléments :

A. — *La dépense à subventionner.* — La première idée qui vient à l'esprit, c'est de calculer la subvention d'après la dépense à laquelle elle s'applique.

De fait, toutes les subventions sont plus ou moins fonction de cette dépense. Toutefois, on a vu pendant longtemps allouer une subvention forfaitaire et uniforme de 30 fr. par an à toutes les communes possédant un corps de sapeurs-pompiers, quelle que soit leur importance. Ce mode absurde de répartition a d'ailleurs été abandonné en 1927.

Si l'on est d'accord sur la nécessité de proportionner la

subvention à la dépense, on l'est moins sur la façon de procéder : tantôt on prend en considération la *dépense réelle*, tantôt une *dépense théorique forfaitaire*, tantôt une *dépense réelle contrôlée*, tantôt la *dépense rapportée à la population ou aux ressources de la localité*.

Voyons en quoi consistent ces systèmes et quels sont leurs avantages ou inconvénients respectifs :

I. *La dépense réelle*. — La subvention sera calculée directement sur le montant de la dépense à exécuter tel qu'il résulte des devis ou mémoires produits par la municipalité. C'est le procédé le plus simple, mais il n'est pas sans danger, car il constitue une prime au gaspillage, surtout quand la subvention couvre une importante partie de la dépense. Si une commune est assurée de recevoir une subvention de 80 ou 90 % d'une opération, quel qu'en soit le montant, il est à craindre qu'elle ne se désintéresse du coût de la dépense, et ne se laisse entraîner à des aménagements somptuaires excessifs. Le cas s'est produit ces dernières années pour les constructions scolaires, pour lesquelles le taux de 90 % de subvention était fréquemment atteint.

II. *La dépense théorique forfaitaire*. — Afin de remédier à cet inconvénient, on a eu l'idée de déterminer *a priori* le montant *normal* de la dépense à subventionner. S'agit-il de la construction d'un hôpital ou d'une école, on recherchera le prix moyen de construction par lit d'hospitalisé ou par place d'élève. S'agit-il d'adduction d'eau potable ou de construction d'égouts, on déterminera le prix de revient par mètre linéaire de canalisation. Ces prix forfaitaires constitueront le maximum sur lequel sera calculée la subvention de l'Etat, et tout ce qui dépasse restera à la charge exclusive des municipalités.

Ce mode de calcul a prévalu un certain temps pour les constructions scolaires. Conformément à l'art. 93 de la loi de finances du 31 juillet 1920, un décret du 21 décembre suivant a déterminé les chiffres maxima de dépense à laquelle l'Etat pourra participer pour le terrain, les construc-

tions de classes, d'installations annexes, de logements d'instituteurs et l'acquisition du mobilier.

De même, les subventions pour travaux d'électrification rurale portent sur un maximum de dépense par habitant qui est fixé chaque année par décret.

Les subventions pour allocations de chômage sont pareillement calculées sur des maxima d'allocations par chômeur. Décret du 28 décembre 1926, art. 9. Il en est de même pour les dépenses d'assistance obligatoire.

Théoriquement, cette méthode est irréprochable et constitue un frein efficace aux dépenses exagérées des municipalités. Encore faut-il que ces dépenses théoriques soient établies avec beaucoup de soin, et non systématiquement sous-évaluées par rapport aux dépenses à subventionner. Fixées d'autre part, pour l'ensemble du pays, elles ne tiennent pas compte des variations locales des prix des matériaux et de la main-d'œuvre ni, dans certains cas, de difficultés spéciales d'exécution.

Enfin, et à moins d'être soumises à des révisions périodiques et fréquentes qui les mettent au courant des variations de prix, elles sont rapidement périmées et sans aucun rapport avec les dépenses auxquelles elles prétendent s'appliquer. Ainsi, les subventions pour constructions scolaires allouées dans le département de la Seine, sous le régime du décret du 21 décembre 1920, ne dépassaient pas en fait 20 % du coût *réel* de construction, alors qu'elles atteignaient généralement 80 % de la dépense *théorique* correspondante.

III. *La dépense réelle contrôlée.* — Avec ce procédé, on prend pour base de calcul la dépense *réelle* de l'opération, mais on n'accepte plus les yeux fermés les évaluations de la municipalité. On les soumet à une révision attentive pour s'assurer qu'il n'y figure aucune dépense excessive ou inutile, auquel cas on la retrancherait du montant du devis pour la laisser intégralement à la charge de la collectivité.

La dépense subventionnable, qui sert au calcul de la participation de l'Etat, c'est donc, en définitive, le coût réel de

l'opération, diminué des dépenses jugées excessives ou inutiles par les services de contrôle.

Exemple : Une municipalité présente un projet de 1 million, pour construction d'école. Le ministère estime que le devis contient pour 150.000 fr. de dépenses inutiles ou somptuaires. Il les déduira du projet et calculera sa subvention sur : $1.000.000 - 150.000 = 850.000$ fr.

Ce système fonctionne depuis 1926 pour les constructions scolaires. Les projets à subventionner sont préalablement soumis à un Comité créé à cette époque au Ministère de l'Education Nationale (et réorganisé par décret du 3 septembre 1932) qui fixe la dépense subventionnable de chaque opération.

Pour faciliter sa tâche, un décret du 28 octobre 1932 a institué dans chaque département, des comités analogues qui ont notamment pour objet de s'assurer que les devis présentés correspondent bien avec les prix moyens de construction dans la région.

Ce procédé est équitable et souple. Encore faudrait-il que la jurisprudence de ce Comité marquât une certaine stabilité. Très libéral de 1927 à 1930, pendant les années de pléthore budgétaire, le Comité admettait à peu près les yeux fermés les évaluations des municipalités, évaluations dont beaucoup étaient excessives. Aujourd'hui, il pêche par excès contraire et fait subir aux devis des amputations massives souvent exagérées.

La même procédure de vérification préalable des dépenses à subventionner est suivie pour les travaux d'adduction d'eau potable. La dépense à retenir pour le calcul de la subvention est fixée pour chaque projet par la Commission du Pari Mutuel, siégeant au Ministère de l'Agriculture. V. également pour les travaux d'équipement rural, la Circulaire du 26 juillet 1933.

IV. *Énumération limitative des éléments de la dépense à subventionner.* — Ce procédé, qui peut d'ailleurs se combiner avec les précédents, consiste à énumérer limitativement, dans une opération déterminée, les catégories de dépenses

qui entreront en ligne de compte pour le calcul de la subvention.

Ainsi pour les constructions scolaires, le décret du 17 mars 1931 dispose que la subvention portera uniquement sur les dépenses ci-après : construction d'écoles ou de classes — logements — salles de travaux manuels — bains-douchés — lavabos — vestiaires — terrains de jeux, — salle commune — cabinet de consultations médicales — champ d'expériences agricoles — chauffage central, — préaux.

Dans le même ordre d'idées, la circulaire du 17 février 1930 de l'Education Physique relative aux installations sportives, énumère comme seules dépenses subventionnables, l'achat d'un terrain de 15.000 m² avec clôture légère, des aménagements comprenant une piste, un sautoir, un hangar avec agrès, un vestiaire, des douches et des lavabos, à l'exclusion des tribunes et autres constructions à caractère spectaculaire.

V. *Dépense rapportée à la population.* — Jusqu'ici, nous n'avons considéré la dépense qu'en valeur absolue. Mais à montant égal, une dépense est beaucoup plus lourde pour une petite commune que pour une grande. C'est pourquoi certaines réglementations tiennent compte, non plus seulement du chiffre brut de la dépense, mais de son importance pour la commune intéressée, autrement dit de la charge par habitant. Ce mode de calcul a été pratiqué pour les constructions scolaires de 1926 à 1931. Le décret du 28 septembre 1926 prévoyait en effet une allocation supplémentaire de 5 à 20 % suivant que la dépense par habitant était inférieure à 300 fr. et supérieure à 700 fr.

Il est encore en vigueur pour les subventions du Pari Mutuel (eau potable).

VI. *Dépense rapportée aux ressources de la localité.* — Le chiffre de dépense par habitant donne une indication précieuse, mais encore insuffisante, car à population égale, deux collectivités peuvent avoir une capacité contributive très différente.

Ce qui importe, c'est moins de savoir qu'une opération

coûtera tant par habitant que de connaître l'effort qu'elle imposera au contribuable, c'est-à-dire le montant de l'imposition qu'elle nécessitera.

Etant donné que les principales impositions locales sont perçues sous forme de centimes additionnels, on a donc eu l'ingénieuse idée de convertir en centimes le montant de l'opération à subventionner, autrement dit, d'en diviser le montant par la valeur du centime communal. Il va de soi que dans une commune pauvre, c'est-à-dire à centime réduit, l'imposition sera beaucoup plus forte que dans une commune riche à fort centime.

On tient compte de cet élément pour le calcul des subventions du Pari Mutuel, eau potable [décret du 13 juin 1930 (Barème D)] ainsi que des subventions pour constructions scolaires [décret du 17 mars 1931 (Tableau C)].

*
* *

Il arrive parfois qu'une commune qui entreprend une opération dispose en contre-partie de ressources se rapportant, elles aussi, à l'opération et qui en réduiront d'autant le coût. C'est, par exemple, un don ou un legs applicable à la construction d'un hôpital, la vente d'une école désaffectée qui atténuera la dépense de construction de l'école neuve, une subvention départementale ou des offres de concours qui couvriront une partie de la construction d'un égout ou d'un chemin. Il est légitime de tenir compte de ces ressources et de les déduire de la dépense subventionnable.

Souvent, on va encore plus loin. On part du principe que la subvention est uniquement destinée à couvrir l'insuffisance des ressources locales et que la commune doit en premier lieu affecter à la dépense toutes ses disponibilités propres (excédents budgétaires — recettes accidentelles sans emploi — fonds libres de toute nature) la participation de l'Etat n'intervenant que pour le surplus.

Pour légitimes qu'elles soient, ces déductions doivent être faites avec prudence et sans brutalité. La déduction des dons et legs de la dépense subventionnable peut décourager

à l'avance les donateurs éventuels. Une municipalité ne perdra pas son temps à solliciter des offres de concours si le montant doit être défalqué de la subvention de l'Etat. Quant à la déduction des ressources disponibles, elle poussera la commune à faire disparaître ses excédents budgétaires — et les occasions ne lui manqueront pas — avant de solliciter un subside de l'Etat.

Quoi qu'il en soit, les déductions de cette nature existent pour mainte subvention :

a) pour les constructions scolaires (Loi du 31 juillet 1920, art. 93). L'instruction générale du 31 décembre suivant s'exprime ainsi : En ce qui concerne les écoles primaires et les écoles maternelles, la subvention de l'Etat sera établie déduction faite des ressources communales disponibles... La valeur (sol et construction) des écoles primaires à désaffecter sera considérée comme ressource communale disponible et déduite du montant de l'entreprise avant l'attribution de la subvention de l'Etat. Par contre, les dons et legs, les souscriptions ne sont pas comprises comme ressources disponibles, cela, afin de ne pas décourager les libéralités possibles.

b) Vicinalité. — Les municipalités doivent appliquer à la dépense, non seulement leurs ressources budgétaires disponibles, mais les fonds libres de la vicinalité et la valeur des délaissés. C'est seulement sur l'excédent que portera la subvention de l'Etat.

c) Assistance obligatoire : On déduit de la dépense subventionnable :

1° Les ressources spéciales de l'Assistance Médicale Gratuite (droit des pauvres, produit des concessions dans cimetières, dons et legs avec charge) ;

2° les recettes ordinaires de la commune restant libres après prélèvement des dépenses ordinaires, obligatoires et facultatives et des dépenses extraordinaires obligatoires, garanties par un prélèvement sur ces recettes. Loi du 15 juillet 1893, art. 27. (Dans le même sens, loi du 14 juillet 1905, art. 27, pour l'Assistance aux Vieillards, Infirmes et Incapables).

B. — *Prise en considération des charges se rapportant à la dépense à subventionner.* — Le plus souvent on se borne à calculer la subvention sur la dépense qui en fait l'objet, construction de telle école, de tel chemin, de tel hôpital. Parfois aussi, on prend en considération l'ensemble des charges connexes ou de même nature que l'opération subventionnée : ensemble des charges d'enseignement s'il s'agit d'une école, des charges de viabilité dans le cas d'un chemin.

De deux communes qui construisent un chemin, n'est-il pas équitable d'avantager celle qui aura le territoire le plus étendu et par conséquent les dépenses de voirie *a priori* les plus lourdes. De deux villes qui construisent une école, n'est-il pas indiqué d'avantager celle où les effectifs scolaires ont tendance à s'accroître le plus et qui a à supporter les plus fortes dépenses d'enseignement ?

Cette préoccupation apparaît dans le calcul de certaines subventions : ainsi, pour les constructions scolaires, le Règlement d'Administration Publique du 21 décembre 1920, aujourd'hui abrogé, faisait varier la subvention suivant le taux moyen de la natalité au cours des trois années précédant le projet. Pour les constructions de chemins vicinaux, le décret du 19 février 1931 fait dépendre la subvention de la valeur du centime superficiaire pour la commune (c'est-à-dire valeur du centime communal) et du centime kilo-

surface de la commune
métrique pour le département, c'est à dire
centime départemental

superficie exprimée en km².

Le centime superficiaire sert également au calcul des subventions pour travaux de chemins ruraux et d'amenée d'eau (Arrêté Ministériel, Agriculture du 4 mai 1932, *J. O.* du 5-5-1932, p. 4.787).

Les subventions pour voies ferrées d'intérêt local varient de même en raison inverse du centime kilométrique (Loi du 31 juillet 1923, art. 14) tandis que les subventions pour organisation des services publics d'automobiles sont inversement proportionnelles à la longueur par km² des voies ferrées

de toute nature en exploitation dans le département (Loi du 21 août 1923).

Dans tous ces cas, on tient non seulement compte de la dépense subventionnée elle-même, mais de l'ensemble (réel ou présumé) des dépenses du service auquel elle se rapporte.

C. — *Prise en considération de l'ensemble des charges de la collectivité.* — De deux communes qui effectuent une même dépense, celle qui supporte par ailleurs les charges les plus lourdes ne pourra y appliquer que des disponibilités réduites : elle a donc besoin d'être aidée davantage que l'autre.

De fait, il est fréquemment tenu compte dans le calcul des subventions de l'ensemble des charges des collectivités intéressées.

Le montant des charges peut être donné, par le montant global des dépenses, par le chiffre de la dette locale, ou par le montant des sacrifices exigés du contribuable.

1. *Le montant des dépenses* est un très mauvais indice, car il ne donne aucun renseignement sérieux sur les charges locales. Une commune qui dépense beaucoup est avant tout une commune qui a les moyens de dépenser. Les villes les plus dépensières sont parfois les plus prospères et par conséquent celles qui nous intéressent le moins. De plus, un budget élevé est signe d'une grande activité communale, mais pas toujours d'une gestion économe et prudente.

2. La même observation vaut à plus forte raison pour le *montant de la dette*. Une dette élevée ne prouve pas qu'une commune ait des charges exceptionnelles, mais qu'elle paie beaucoup de ses dépenses par l'emprunt, ce qui est assez souvent l'indice d'une mauvaise gestion et d'une administration à la fois dépensière et sans courage.

3. Aussi est-ce avec raison qu'on prend généralement comme indice des charges locales, le montant des sacrifices exigés du contribuable.

Dans la plupart des cas, ce sacrifice sera mesuré par le *nombre de centimes additionnels* mis en recouvrement dans la commune intéressée : Les centimes constituent, en effet, en même temps que la ressource essentielle des localités,

celle dont la perception est la plus sensible au contribuable. Pour cette raison, les municipalités n'y ont recours qu'à la dernière extrémité, quand elles ne peuvent pas faire autrement.

Dans ce total des centimes, on fera entrer les centimes pour insuffisance de revenus et les centimes extraordinaires. A propos de ces derniers, il faudra tenir compte, non seulement de leur importance, mais de la durée pendant laquelle ils doivent être perçus.

A cet effet, on a imaginé deux procédés : 1° multiplier le chiffre des centimes extraordinaires par le nombre d'années restant à courir : c'est le système employé pour le calcul des subventions du Pari Mutuel pour adduction d'eau potable ; 2° faire l'opération qui précède, mais en divisant le produit obtenu par 30 qui est la durée normale d'amortissement d'un emprunt communal. C'est le système institué en 1920 pour les constructions scolaires (1).

*
* *

Le nombre de centimes est un indice commode des charges communales, mais il faut reconnaître qu'il est bien incomplet et qu'il ne donne qu'une idée très imparfaite des sacrifices imposés aux contribuables locaux. Ceux-ci supportent en effet, indépendamment des centimes, nombre d'impôts ou taxes dont il paraît équitable de tenir compte, et qui peuvent être ramenés aux trois groupes suivants :

a) taxes et redevances communales représentant la rémunération d'un service rendu (taxes de pavage — de balayage — droits de place et de stationnement — droits de voirie — droits d'inhumations, etc...);

b) les impôts communaux et notamment ceux que la loi du 13 août 1926 a autorisé les communes à percevoir ;

c) les droits d'octroi.

On s'accorde généralement pour écarter dans le calcul des

(1) Et d'ailleurs abandonné aujourd'hui.

subventions, le montant des taxes (1) et des redevances communales : elles représentent le prix d'un service rendu à l'assujetti bien plus qu'une charge fiscale réelle.

Au contraire, on s'est préoccupé de tenir compte aux municipalités des impôts qu'elles perçoivent en dehors des centimes.

Beaucoup d'entre elles ont mis en recouvrement les impôts prévus par la loi du 13 août 1926, dont certains se rapprochent à un tel point des centimes additionnels qu'on a pu les baptiser « des centimes fardés auxquels on a simplement donné l'autorisation de prendre un pseudonyme ».

Il a paru équitable d'en tenir compte dans l'évaluation des charges locales. C'est ce qu'a fait la loi du 20 mars 1931 en décidant que lorsqu'une subvention de l'Etat aux départements et aux communes ou du département aux communes sera fonction du nombre de centimes mis en recouvrement par la collectivité bénéficiaire et que cette collectivité percevra en même temps les quatre impôts ci-après (2) :

— impôt sur le revenu net des propriétés bâties ou non bâties ;

— impôt sur la valeur locative des locaux d'habitation ou professionnels,

on en tiendra compte dans le calcul de la subvention.

A cet effet, on convertit le produit de ces impositions en centimes, c'est-à-dire qu'on en divise le produit par la valeur du centime communal. Le quotient obtenu est ajouté au nombre de centimes entrant en compte pour le calcul de la subvention.

Doit-on, pareillement, tenir compte du produit de l'octroi ? On l'a fait quelquefois (notamment dans le calcul des subventions pour constructions scolaires, sous le régime institué en décembre 1920).

(1) Nous prenons le mot *taxe* dans son sens technique de sommes prélevées à l'occasion d'une contre prestation fournie aux assujettis par l'administration ou de dépenses particulières nécessitées par leur fait. Jèze : *op. cit.*, p. 619, et non dans le sens d'impôt que lui donne à tort la législation fiscale française.

(2) Qui sont les plus importants, mais non les seuls autorisés en 1926.

On procédait comme ci-dessus en convertissant en centimes le produit de l'octroi. En dépit des apparences, cette méthode n'était pas très équitable. Bien qu'il soit un impôt, et à beaucoup d'égards un mauvais impôt, l'octroi n'est pas ressenti de la même façon qu'un impôt direct. Payé par fractions très minimes, il passe à peu près inaperçu du consommateur moyen. On ne peut assimiler une imposition de 500 centimes additionnels et 500 centimes représentatifs de droits d'octroi (1). Les premiers indiquent une charge importante pour les contribuables, les seconds dénotent une commune heureuse qui a la chance d'avoir un octroi particulièrement productif.

Pour ces raisons, on ne fait généralement pas état de l'octroi et on se contente pour mesurer les charges locales du nombre de centimes augmenté, le cas échéant, des centimes représentatifs des 4 taxes prévues par la loi du 20 mars 1931.

*
* *

Il arrive parfois qu'en dehors des charges communes à toutes les municipalités, on tienna compte à certaines catégories de localités de charges qui leur sont spéciales. Ainsi certains barèmes de subventions ont avantagé les communes des régions dévastées. Le barème des subventions du Pari Mutuel pour adduction d'eau potable (décret du 13 juin 1930, Loi du 17 avril 1919) avait même institué un coefficient de dévastation donné par la proportion d'immeubles détruits dans l'agglomération. Dans le même ordre d'idées les subventions pour construction de monuments aux morts de la guerre (Loi du 31 juillet 1920) tenaient compte de la proportion d'habitants de la commune morts pour la France.

Plus intéressantes encore sont les dispositions parfois prises pour avantager les communes dites à *accroissement rapide*, qui se trouvent en présence de difficultés *particulières* dues à l'augmentation brusque de leur population (V. *supra*). Pour leur venir en aide, le décret du 10 mars

(1) C'est-à-dire le produit de l'octroi converti en centimes.

1932 sur la Caisse de Crédit aux communes fait varier le montant des bonifications (1) en raison de l'accroissement de population constaté entre les deux derniers recensements.

D. *Prise en considération des ressources de la localité.* — L'intervention financière de l'Etat en faveur des communes se justifie non seulement par l'importance de leurs charges, mais aussi par l'insuffisance des ressources dont elles disposent pour y faire face. La subvention doit donc varier en proportion inverse de ces ressources. Ce principe est généralement admis et il en est fait de fréquentes applications (2).

Comment déterminer les ressources de la localité ? On prend souvent *la valeur du centime* (V. notamment pour les subventions d'assistance médicale, loi de 1893, pour les constructions scolaires, décrets de 1931 et 1933), c'est-à-dire le principal fictif divisé par 100 des trois contributions perçues par les départements et les communes : contribution foncière — contribution mobilière — patentes.

Il tombe sous le sens qu'une commune dont le centime vaut 100 fr. devra, pour obtenir un total équivalent, s'imposer dix fois plus que celle dont le centime vaut 1.000 fr. ; elle aura donc besoin d'une aide dix fois plus forte.

La prise en considération de l'indice : valeur du centime, donne cependant lieu à certaines objections :

1° Tout d'abord, le centime ne donne qu'une idée très imparfaite de la matière imposable et de ses fluctuations dans une commune déterminée (3). Il est vrai que ce qui importe ici, c'est moins la valeur imposable réelle que celle qui sert d'assiette aux impositions locales. C'est cette valeur, toute arbitraire qu'elle soit, qui, jusqu'à nouvel ordre, donne la mesure de la puissance fiscale d'une commune.

2° D'autre part, le centime donne une image incomplète des ressources de la commune. C'est exact. Nombre de loca-

(1) Ou plus exactement de la portion d'emprunt admise à bonification. Le résultat est d'ailleurs le même.

(2) V. sur la question, Virenque : *Les subventions proportionnelles au centime*. Toulouse, 1912.

(3) On lira avec fruit sur ce point, le très complet ouvrage de R. Lainville et L. Mouttet : *Centimes communaux et taxes nouvelles*, 1928.

lités possèdent des biens patrimoniaux propres, d'où elles tirent l'essentiel de leurs revenus. C'est pourquoi certaines réglementations en tiennent compte. Pour le calcul des subventions scolaires notamment, on ajoute à la valeur du centime celle des revenus communaux non grevés d'affectation spéciale. Cette valeur est obtenue en divisant par 100 (1) le revenu annuel moyen d'après les trois derniers comptes administratifs des biens patrimoniaux de la commune.

3° Le troisième reproche que l'on peut adresser à l'indice-valeur du centime, c'est qu'il ne renseigne pas exactement sur la situation financière respective des différentes communes. Prenons dans la banlieue parisienne trois communes à centime à peu près équivalent : Drancy, où il vaut 3.034 fr. ; Noisy-le-Sec, 3.159 fr. et La Courneuve, 3.198 fr. Il s'en faut pourtant que ces communes soient dans la même situation. En effet, Drancy compte 51.274 habitants et a un budget de 14.835.000 fr. Noisy, 22.027 habitants avec un budget de 5.383.000 fr., contre 15.790 habitants à La Courneuve et 4.253.000 fr. de dépenses. Autrement dit, si les trois communes devaient équilibrer leur budget exclusivement avec des centimes, Drancy devrait en percevoir 4.890, Noisy 1.704 et La Courneuve 1.334.

La valeur du centime ne signifie donc pas grand-chose, si elle n'est pas rapportée à l'importance de la commune, à sa population. C'est pourquoi on prend souvent comme indice des ressources locales, le *centime démographique* obtenu en divisant la valeur du centime par le montant de la population au dernier recensement.

Le centime démographique est l'indice qui reflète le mieux la situation financière des communes intéressées. Il est utilisé notamment pour le calcul des subventions d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (Loi de 1905), aux familles nombreuses (Loi du 14 juillet 1913), aux femmes en couches (Loi du 31 juillet 1913).

Pour reprendre notre exemple de tout à l'heure, le centime démographique de Drancy vaudra 0 fr. 06 ; celui de

(1) Pourquoi par 100 ? On ne s'en rend pas très bien compte.

Noisy : 0 fr. 14, soit 3,33 fois plus. Cela signifie que pour effectuer une même dépense par habitant, Drancy devra s'imposer 3.33 fois plus que La Courneuve et 2,33 fois plus que Noisy.

*
* *

Pour précieux qu'il soit, le centime démographique ne peut être considéré comme un indice parfait des ressources communales. En premier lieu, il participe des défauts du centime ordinaire, en ce sens qu'il donne une idée inexacte de la valeur imposable réelle et incomplète des ressources de la localité.

Enfin, il est à lui seul insuffisant pour comparer la situation financière de plusieurs communes : voici, par exemple, des communes aussi dissemblables que possible et qui ont cependant le même centime démographique (1).

Montreuil (Seine), ville de 51.026 habitants, a le même centime démographique (0,12) que Mauriac (Cantal) bourgade de 3.417 habitants ; Ivry (43.963 habitants) que Vic-sur-Cère (1.721 hab.) avec 0,13 ; Puteaux (33.503 hab.) que Angerville (Seine-Inf.) village de 264 hab., avec 0,14 ; Vincennes (41.527 hab.) qu'Aucourt (769 hab.) avec 0,17 ; Saint-Denis (76.358 hab.) que Les Ifs (96 hab.) avec 0,17.

Dans certains cas même, le centime démographique donne de la situation des communes une idée nettement fausse et contraire aux faits. Il en est ainsi pour les communes en voie de dépeuplement. En raison du mode de calcul des principaux fictifs la valeur du centime ne reflète qu'avec beaucoup de retard la diminution de matière imposable due à l'exode de la population. La valeur du centime restant ainsi constante, alors que la population diminue, on voit alors le centime démographique augmenter, alors qu'en réalité la commune s'appauvrit. Ce résultat paradoxal a été mis en lumière par M. Pomaret (*J. O.* du 18 décembre 1929, Débats Chambre, p. 4.411).

(1) Renseignements pris dans la situation financière des communes en 1923 (dernière statistique détaillée parue).

La conclusion à tirer de ceci, c'est que le centime démographique donne des renseignements intéressants, mais incomplets sur la situation financière des communes, et qu'il doit être utilisé avec une certaine prudence.

§ 3. — LE TAUX DES SUBVENTIONS.

Comment déterminer le montant des subventions en utilisant les bases de calcul étudiées dans le paragraphe précédent ? Ce problème de dosage des subventions a de l'importance : une subvention trop faible ne sert à rien : les municipalités l'acceptent comme une aumône, mais son attribution ne contribue en rien à l'exécution de la dépense. Quant aux allocations trop fortes, elles constituent des primes au gaspillage : les municipalités se sont pas suffisamment intéressées à l'économie si la dépense doit être en quasi totalité supportée par l'Etat.

Nous examinerons successivement :

- A) La fixation du taux des subventions ;
- B) Les majorations du taux des subventions en faveur de certaines communes ;
- C) Les limitations du taux des subventions ;
- D) L'unification des taux de subvention.

A. — *Fixation du taux des subventions.* — Le taux d'une subvention peut être *fixe* ou *variable*. Il sera fixe si l'Etat prend à sa charge une quotité constante de la dépense quelle que soit la commune intéressée et le montant de l'opération. Il sera mobile s'il varie suivant la dépense, ou encore suivant les charges ou les besoins de la collectivité intéressée.

1° *Les subventions à taux fixes* sont assez rares. Ainsi les subventions pour allocations de chômage étaient (avant le décret du 31 décembre 1931) uniformément fixées à 33 % (Décret du 19 avril 1918 et du 28 décembre 1926) puis à 50 % de la dépense à partir de 1931 (Décret du 25 février 1931).

Leur mode de calcul est simple, trop simple même puis-

qu'il ne tient pas compte de la situation financière de la commune.

2° *Le taux variable* est de beaucoup le plus fréquent.

On peut le déterminer soit discrétionnairement, soit par l'application d'un barème ou par la combinaison de plusieurs barèmes ou encore par l'utilisation d'une formule.

a) *Les subventions discrétionnaires* sont l'exception.

Rentrent dans cette catégorie les allocations sur les fonds des Jeux et du Pari Mutuel (Assistance), les subventions de l'Education Physique. Elles ont l'avantage de la souplesse qui permet de doser l'aide de l'Etat suivant la situation individuelle de chaque commune, beaucoup mieux qu'on ne pourrait le faire avec un barème. Leur inconvénient, c'est de laisser la porte ouverte à l'arbitraire et aussi de laisser jusqu'au dernier moment les communes dans l'incertitude de l'aide qu'elles peuvent attendre de l'Etat. Il est, au contraire, essentiel qu'avant de s'engager dans une opération, elles connaissent au moins approximativement la subvention qu'elles sont en droit d'escompter.

b) *Les subventions à barème unique*. — Le plus souvent, le taux des subventions résulte de l'application d'un ou de plusieurs barèmes.

Comme exemple de subvention à un seul barème, citons : les subventions pour l'assistance médicale gratuite (Loi de 1893) réparties suivant la valeur du centime communal ou départemental ;

— les subventions pour l'assistance aux familles nombreuses réparties suivant la valeur du centime démographique.

A une valeur déterminée du centime correspond un pourcentage déterminé de subvention. Ces répartitions ont l'avantage de la simplicité, mais elles ne tiennent pas suffisamment compte de la situation financière locale.

Nous avons vu plus haut, avec chiffres à l'appui, qu'un indice comme la valeur du centime ou même le centime démographique, ne peut à lui seul nous donner une idée exacte de l'ensemble de la situation financière d'une com-

mune et, par conséquent, de comparer entre elles les 38.000 communes de France.

c) *Les subventions à barèmes multiples.* — Malgré la complication que ce procédé entraîne, on tient généralement compte pour la fixation des subventions de plusieurs facteurs dont chacun donne lieu à l'établissement d'un barème spécial.

Ainsi, pour les constructions scolaires, on fera état :

a) du nombre des centimes (indice des charges locales) ;

b) de la valeur du centime (indice des ressources) ;

c) des charges de l'entreprise (représentées par la valeur exprimée en centimes de la dépense restant à la charge de la commune après application des deux premiers barèmes).

L'application de chacun de ces trois barèmes donne un pourcentage de subvention qu'il suffit ensuite de totaliser pour avoir le taux global de la participation de l'Etat.

Prenons un second exemple : les subventions pour adduction d'eau potable. On tient compte de quatre éléments :

	Taux de subvention.
A) Valeur du centime	1 à 41 %
B) Nombre de centimes pour insuffisance ..	1 à 16 %
C) Nombre de centimes extraordinaires	1 à 7 %
D) Charges de l'entreprise (dépense par habitant)	1 à 20 %

Supposons, pour fixer les idées, qu'une commune veuille exécuter un projet d'adduction d'eau potable de 150.000 fr. Son centime vaut 100 fr. Elle perçoit 80 centimes pour insuffisance de revenus et 150 centimes extraordinaires. Elle compte mille habitants, de telle sorte que la dépense à résul-

ter du projet atteint : $\frac{150.000}{1.000} = 150$ fr. par habitant.

L'application du barème A (valeur du centime) donnera un premier pourcentage de 11 %.

Le barème B (centimes pour insuffisance) 13 %.

Le barème C (centimes extraordinaires) 2 %.

Le barème D (charges de l'entreprise) 8 %.

Totalisons ces pourcentages, nous aurons finalement un

taux de $11+13+2+8 = 34$ %, ce qui, pour une dépense de 150.000 fr. correspond à 51.000 fr. de subvention.

En dépit de sa complexité apparente, le mode de calcul est, on le voit, assez facile et clair.

d) *Les formules de répartition.* — Parfois, on ne s'est pas contenté des barèmes de répartition dont nous venons de donner quelques exemples. On a imaginé des formules de répartition du genre de celle-ci, qui a servi de 1920 à 1923 au calcul des subventions pour construction scolaires :

$$\frac{C + C' + D + D' + 4 R}{400} \times \frac{N}{2}.$$

Dans cette formule :

C et C' représentaient le nombre des centimes ordinaires et extraordinaires de la commune ;

D et D', le nombre des centimes ordinaires et extraordinaires du département ;

R, le centime démographique ;

N, le taux moyen de la natalité par 100 habitants au cours des trois années précédant le projet.

Cette formule, hermétique et prétentieuse, à laquelle jamais personne n'a compris grand'chose, a été rapidement abandonnée et nous ne la signalons qu'à titre de curiosité.

*
* *

En dehors de ces barèmes et des ces formules, il existe certains systèmes de répartition qui — bien qu'ils n'aient pas encore été appliqués pour les subventions de l'Etat — n'en sont pas moins intéressants et méritent une analyse succincte :

*1° Système Terquem : Présenté au 14^e Congrès
de l'Association des Maires de France (Juin 1923).*

Compte rendu : Annexe N° 5, p. XVI et s.).

Ce système est basé sur ce que M. Terquem appelle *l'indice financier absolu* des communes, c'est-à-dire la propor-

tion de leurs dépenses non couverte par l'impôt. On part de ce principe, d'ailleurs exact, qu'une commune se trouve dans une situation d'autant plus aisée qu'elle fait moins appel à l'impôt pour couvrir ses dépenses permanentes. Pour déterminer l'indice absolu on calculera :

a) le montant de ce que la commune dépense chaque année par habitant, c'est-à-dire le quotient :

$$\frac{\text{dépenses ordinaires communales}}{\text{population}}$$

b) le montant de ce qu'elle lui réclame d'impôts, c'est-à-dire le quotient :

$$\frac{\text{produit des impôts locaux}}{\text{population}}$$

c) la différence entra ces deux chiffres donnera *le montant des avantages dont chaque habitant a bénéficié sans avoir à payer d'impôt*. Ce chiffre, que M. Terquem appelle l'indice financier relatif, il suffira de le diviser par le montant des dépenses ordinaires par habitant pour avoir le pourcentage par habitant des dépenses non payées par l'impôt, donc *l'indice absolu*.

Supposons qu'une commune A dépense 120 fr. par an et par habitant, sur lesquels elle en réclame 90 fr. (par habitant) à l'impôt. L'indice relatif sera de $120 - 90 = 30$ fr. et

l'indice absolu : $\frac{30}{120} = 0,25$. Cela signifie que la commune A couvre 25 % de ses dépenses ordinaires, sans avoir besoin de recourir à l'impôt.

Le système qui consisterait à répartir les subventions en proportion inverse de leur indice absolu serait à coup sûr élégant et ingénieux. Il appelle néanmoins certaines réserves :

a) Il ne tient compte que des dépenses ordinaires, alors qu'il serait équitable de faire également état des dépenses extraordinaires, ce qui compliquerait d'ailleurs considérablement les calculs.

b) La détermination de l'indice absolu des 38.000 communes de France représente un travail très long et (quand

on connaît le sérieux qui préside habituellement à l'établissement des statistiques officielles) sujet à maintes erreurs.

c) Enfin, nous ne pensons pas qu'à lui seul, l'indice absolu donne de la situation financière locale une idée suffisamment complète pour permettre des comparaisons utiles entre les 38.000 communes de France. Il se peut, en effet, que Paris ou Marseille aient le même indice absolu que tel village perdu dans les Alpes. On ne saurait cependant les traiter de la même façon.

A notre avis, l'indice absolu peut servir, non pas comme facteur principal de répartition des subventions de l'Etat, mais comme correctif de cette répartition. A ce titre, nous le retrouverons plus loin.

2° *Systèmes de répartition H. Sellier.*

Nous appelons ainsi deux systèmes adoptés, l'un en 1925, l'autre en 1927, par le Conseil Général de la Seine, sur la proposition d'un de ses membres, M. Henri Sellier, en vue de la répartition de certaines subventions départementales aux communes de banlieue.

Ces deux systèmes ont un même objet qui est de venir en aide aux communes de l'agglomération parisienne supportant des charges *anormales*, c'est-à-dire *excédant la moyenne des charges supportées pour l'ensemble du département*.

1^{er} type : *Subvention pour dépenses anormales de scolarité* (Délibération du 28 décembre 1927).

Ces subventions ont pour objet les dépenses obligatoires d'enseignement primaire supportées par les communes de banlieue. Elles sont réparties comme suit :

Après avoir fait le recensement de ces dépenses dans chaque commune et les avoir totalisées, on recherche l'imposition départementale qui serait nécessaire pour les gager si elles étaient départementalisées. A cet effet, on divise le montant global de ces dépenses par la valeur du centime départemental. On obtient ainsi un nombre déterminé de

centimes départementaux (supposons 30 centimes) qui représente *la charge moyenne* qu'il est équitable de demander au contribuable de chaque commune pour les dépenses d'enseignement.

Dans toutes les localités où les dépenses de scolarité représenteront une charge supérieure à cette moyenne de 30 centimes communaux, le budget communal ne les supportera que jusqu'à concurrence du produit de cette imposition et le département prendra le surplus à sa charge.

Excellent dans son principe, ce système a été faussé dans l'application, car il avait le tort de faire supporter au département tout l'excédent de l'imposition moyenne. Dès que les communes ont atteint cette moyenne, et presque toutes sont dans ce cas (à l'exception de Paris et de Neuilly) elles n'ont plus intérêt à restreindre leurs dépenses d'enseignement, assurées qu'elles sont que le département les paiera intégralement. Et comme parmi ces dépenses figurent les constructions scolaires, on a vu, au cours de ces dernières années, des municipalités de banlieue édifier uniquement aux frais de l'Etat et du Département de véritables palais scolaires sans rapport aucun avec leurs possibilités financières et la nature de leur population. Il en est résulté de graves abus qu'il aurait été très facile d'éviter en laissant à la charge desdites communes une partie suffisante des dépenses en question.

2° type : Subvention pour travaux de viabilité et d'assainissement intéressant l'aménagement des lotissements défectueux (Délibération du 30 décembre 1925).

Les subventions sont réservées aux communes dont le centime démographique est inférieur au centime démographique départemental, considéré comme centime démographique moyen, et qui perçoivent un nombre de centimes supérieur à la moyenne constatée pour l'ensemble du département. Elles sont fonction, pour moitié, du pourcentage d'accroissement de la population depuis 1911, dans la commune inté-

ressée, pour moitié, du nombre de centimes excédant la moyenne départementale indiquée ci-dessus.

L'inconvénient de ces subventions, c'est qu'elles ont poussé certaines communes à augmenter le nombre de leurs centimes, de façon à dépasser la moyenne en question et bénéficier de l'aide du département.

Ces modes de répartition sont très ingénieux, mais aussi très compliqués.

Ils peuvent convenir à la répartition de subventions départementales, mais en raison de leur complexité même, on ne saurait guère les utiliser pour des subventions de l'Etat.

*
* *

Indépendamment de tous ces barèmes et formules, dont certains sont d'une valeur indiscutable, nous pensons qu'un mode assez simple et équitable de répartition consisterait à baser la subvention sur *la charge à résulter pour le contribuable local de la dépense subventionnée*, en tenant compte, soit des *charges* antérieures de la localité, soit, au contraire, de ses *disponibilités extra-fiscales*.

Précisons ces différents points :

1° Pour calculer la charge à résulter de la dépense subventionnée, il suffira de convertir cette dépense en centimes (1). L'indice ainsi donné — qui ferait l'objet d'un premier barème — tient à la fois compte de la dépense et des ressources de la commune (valeur de son centime). Il est par ailleurs logique d'aider les communes à supporter une dépense dans la mesure du sacrifice qu'elle exige des contribuables.

2° Cet effort demandé aux contribuables leur sera plus ou moins sensible, suivant qu'ils sont déjà plus ou moins lourdement imposés. On pourra donc ajouter à la subvention, calculée comme il est dit ci-dessus, un pourcentage supérieur, basé sur le nombre de centimes (2) mis en recou-

(1) Autrement dit, de diviser le montant de la dépense par la valeur du centime communal.

(2) Corrigé par l'application de la loi du 20 mars 1931 dont il a été question ci-dessus.

vement. Pourcentage très modéré d'ailleurs : car si le fait pour une commune d'être lourdement imposée dénote toujours une situation financière mauvaise, il est parfois signe d'une gestion dépensière qu'il convient de ne pas encourager.

3° On pourrait aussi bien tenir compte, non plus des charges d'impôts supportées par la commune, mais, au contraire, de ses ressources extra-fiscales, comme M. Terquem proposait de le faire avec son coefficient absolu. Si, de deux villes ayant droit à une subvention équivalente par application du premier barème, l'une dispose de ressources patrimoniales couvrant 50 % de son budget et l'autre 10 % seulement ; cette dernière a davantage besoin de l'aide de l'Etat.

Ce procédé de répartition, d'après le chiffre de dépenses exprimé en centimes et compte tenu, soit du nombre de centimes, soit de l'indice absolu des communes, pourrait être appliqué sans grandes difficultés à la plupart des subventions spéciales.

Pour les subventions générales, portant sur l'ensemble des dépenses des collectivités, il faudrait trouver autre chose : le problème est fort difficile. Comme M. Allix (*Les Contributions Indirectes*, II, p. 441 et 443) nous estimons qu'il est matériellement impossible de traduire en formules pratiques la situation financière des 38.000 communes de France : « Quant on a fait le tour de tous les systèmes, on constate « qu'en réalité aucune formule mathématique de répartition « ne peut résoudre le problème. Les formules simples aboutissent à des résultats injustes, les formules compliquées, « dans lesquelles on s'attache à faire entrer le plus grand « nombre possible d'éléments d'appréciation sont pratiquement inapplicables », p. 443.

C'est d'ailleurs la quasi impossibilité où l'on se trouve de répartir équitablement les subventions générales, qui nous les a fait écarter (V. *supra*). Néanmoins, il est difficile de les ignorer complètement. Dans deux cas, en effet, leur emploi peut se justifier, d'une part en faveur des communes à accroissement rapide, d'autre part en faveur des communes rurales pauvres.

1. Nous avons déjà touché quelques mots de la situation particulière où se trouvent les *communes à développement rapide*, et notamment les communes de banlieue qui sont envahies — depuis la guerre surtout — par un afflux de population ouvrière chassée du centre de l'agglomération par la cherté des loyers. Il en résulte pour leurs budgets un accroissement *immédiat* et *massif* de dépenses, dû à la fois au développement de l'agglomération (voirie — écoles — services généraux — eau — gaz — électricité) et au caractère ouvrier de la population nouvelle (charges d'assistance et de chômage).

Cette augmentation des charges n'est pas contrebalancée — il s'en faut — par une plus-value correspondante des ressources. En raison toujours du caractère de la population nouvelle, les cotes mobilières sont faibles et les plus-values de patentes insignifiantes. La topographie des lieux rend souvent impossible l'établissement d'un octroi. Mais ce qui est plus grave, la loi (du 31 mars 1922) exonère pendant 15 ans de l'impôt foncier (principal d'Etat et centimes locaux) les constructions nouvelles, ce qui prive la commune d'un supplément de ressources souvent important.

Dans certaines communes de la banlieue parisienne, le manque à gagner résultant de cette exonération atteint 25 ou même 30 % du produit de l'impôt foncier.

Les municipalités en pleine croissance se trouvent ainsi en présence de difficultés graves. Mais ces difficultés sont temporaires et cesseront le jour où l'agglomération aura atteint son plein développement. Pour aider les communes à vivre en attendant, on a eu l'idée de leur allouer des *subventions générales*, destinées à faire face au déséquilibre provisoire de leurs budgets. Le mode le plus ingénieux d'allocation de ces subventions a été proposé par M. le Sénateur Mounié (1), et consisterait à restituer aux communes, sous forme de subvention, l'équivalent de ce que l'exonération d'impôt foncier prévue par la loi de 1922 leur fait perdre.

(1) Proposition de Résolution Mounié du 4 novembre 1930. Sénat, Doc. Parl. S. E. 1930. Annexe n° 518.

Ce procédé de répartition est à la fois simple et efficace. C'est un procédé élégant de résoudre le difficile problème de l'allocation des subventions générales.

Personnellement, nous ne connaissons pas de meilleure solution.

2. En ce qui concerne les communes rurales pauvres (V. *supra*, 2^e partie, chap. 2), on ne saurait à notre avis songer à une répartition directe de l'Etat aux municipalités. Il conviendrait de sérier les difficultés et de procéder à une double répartition :

- a) de l'Etat aux départements ;
- b) des départements aux communes.

a) La première répartition se ferait au prorata du centime démographique suivant les règles adoptées pour les subventions aux départements pauvres de la loi de 1871 ou pour le fonds commun du chiffre d'affaires. Le centime démographique qui est sans grande valeur pour comparer la situation financière des 38.000 communes de France est un indice beaucoup plus acceptable si la comparaison ne porte plus que sur 90 départements.

b) La seconde répartition pourrait se faire suivant, soit le procédé Terquem, soit un des procédés H. Sellier, qui trouvent tout naturellement leur emploi dans le cadre départemental. Voici comment nous adapterions, en la circonstance, le procédé H. Sellier applicable aux subventions d'enseignement.

1. On ferait le recensement par commune et on totaliserait pour le département les dépenses d'administration générale incombant aux municipalités et non subventionnées par ailleurs (traitement du personnel — matériel — entretien des bâtiments communaux).

2. On diviserait le total obtenu par la population du département, ce qui donnerait le coût moyen d'administration par habitant (soit par exemple 100 fr.).

3. On rechercherait l'imposition départementale qui serait nécessaire pour couvrir les dépenses en question. Ce serait la charge moyenne à imposer aux contribuables pour dépenses d'administration (soit par exemple 10 centimes).

4. On subventionnerait les communes qui, pour couvrir les dépenses en question, dans les limites d'un maximum de 100 fr. par habitant, devraient s'imposer au delà de l'imposition moyenne de 10 centimes.

*
* *

B. — *Les limitations du taux des subventions.* — Le jeu des formules et des barèmes aboutit parfois à des taux de subvention atteignant (ou même dépassant) 100 %. Afin d'éviter ces taux exagérés, qui constituent une prime au gaspillage, afin également de limiter les sacrifices du Trésor, on a été conduit à fixer un maximum aux subventions de l'Etat.

On peut procéder de trois façons :

a) fixer un maximum *au montant de la subvention*, et cela, quel que soit le montant de la dépense. Ainsi fait chaque année la Commission des Jeux pour les subventions allouées sur les fonds qu'elle administre. Voici, à titre d'indication, les maxima afférents à l'année 1933.

— Constructions d'égouts	125.000 fr.
— Bains-douches	100.000 fr.
— Cimetières	25.000 fr.

b) Fixer un maximum *au taux de la subvention*. Ce taux est de 90 % pour les constructions scolaires, 50 % pour les écoles primaires supérieures ou professionnelles, pour les opérations subventionnées sur le Pari Mutuel (Assistance), 40 % pour les constructions d'enseignement secondaire, etc...

c) Fixer un maximum *à la dépense subventionnable*. C'est le procédé usité pour les bonifications accordées par la Caisse de Crédit, pour les subventions d'électrification rurale.

*
* *

En dehors de cette fixation d'un plafond aux subventions, on établit parfois une limitation à la base en excluant de leur bénéfice certaines collectivités. Cet ostracisme qui

frappe les grosses communes se justifie aisément. De deux choses l'une en effet :

— ou la commune aura droit à une subvention peu importante — ce sera pour elle une aumône dont elle aurait pu tout aussi bien se passer,

— ou l'allocation sera forte et elle absorbera l'intégralité des crédits de subvention.

Dans cet ordre d'idées, les subventions du Pari Mutuel pour adduction d'eau potable ne s'adressent qu'aux communes dont le centime est inférieur à 1.000 fr., c'est-à-dire aux communes rurales. Et on a raison. Si les grandes villes, dont certaines, comme Paris, ont des projets d'adduction d'eau se chiffrant par milliards, devaient concourir à la répartition de ces subventions, elles absorberaient la totalité du crédit sans même en recevoir une aide appréciable. De même, avant 1920, la Ville de Paris était exclue du bénéfice des subventions pour constructions scolaires. Maintenant qu'elle y est admise, elle absorbe une forte part du crédit réservé au département de la Seine au détriment des communes suburbaines, dont les besoins sont cependant plus urgents.

Il est une autre limitation dont nous serions assez partisans : c'est la suppression des subventions trop faibles. Quand l'application d'un barème donne un pourcentage d'allocation insignifiant (par exemple inférieur à 10 %) on peut, à notre avis, supprimer sans inconvénient toute allocation. Une subvention dérisoire ne rend aucun service à la commune qui la reçoit et on peut sans hésitation en faire l'économie.

*
* *

C. — *Majoration du taux des subventions.* — L'allocation de subventions trop élevées est, nous l'avons dit, une source de gaspillage. Mieux vaut donc prévoir des pourcentages relativement modérés. Mais il se pourra que ces pourcentages — suffisants pour le plus grand nombre — ne le soient pas pour les localités dont la situation financière est particulièrement précaire. On devra donc envisager de majorer

— dans certains cas exceptionnels — le taux normal des subventions.

Cette possibilité existe déjà avec les subventions pour construction de chemins vicinaux : le 1/10^e du crédit de subvention est réservé pour faire face, soit à des opérations exceptionnelles, soit à des situations particulièrement dignes d'intérêt.

Dans le même ordre d'idées, la loi de 1905 sur l'Assistance aux Vieillards prévoit l'allocation d'une subvention complémentaire directe aux communes dont la proportion d'assistés par 1.000 habitants dépasse un certain taux.

De même, encore, la Commission des Jeux a réservé pendant plusieurs années (1927 à 1930) une partie de ses disponibilités pour allouer des subventions complémentaires aux communes à lotissements défectueux, qui avaient, de ce fait, à supporter des charges d'assainissement particulièrement lourdes.

Parfois, le soin d'allouer ces subventions complémentaires incombe au département. Ainsi la loi du 31 mars 1931, art. 68, qui institue les subventions de l'Etat aux départements pour l'assistance aux aliénés prévoit que le département pourra affecter 20 % de sa subvention à des allocations spéciales aux communes ayant à supporter des charges anormales pour l'entretien de leurs aliénés.

Cette procédure est intéressante, car l'administration départementale est bien placée pour apprécier les situations exceptionnelles nécessitant une aide particulière.

La pratique des allocations complémentaires est tout à fait légitime ; elle remédie à l'imperfection inévitable de tous les barèmes. Mais il est essentiel qu'elle soit soigneusement réglementée et que les subsides exceptionnels ne soient accordés qu'à bon escient et avec toutes garanties d'impartialité.

*
* *

D. — *Unification du taux des subventions.* — Au terme de cette étude, qui a fait ressortir l'extrême diversité des règles de répartition des subventions de l'Etat, on est en

droit de se demander si une pareille complexité est bien indispensable. Les bases judicieuses de calcul des subventions ne sont pas si nombreuses ; qu'on choisisse la meilleure et qu'on l'applique à toutes les subventions.

Assurément, beaucoup de simplifications sont possibles. On serait bien empêché d'expliquer pourquoi la répartition des subventions nécessite trois barèmes dans tel cas et quatre dans tel autre. Cependant, nous ne sommes pas partisans d'une unification totale :

En premier lieu, le *taux* des allocations ne peut être le même pour toutes les subventions ; il doit varier suivant la nature de l'opération et le degré d'intérêt général qu'elle présente : un barème allant jusqu'à 80 % se justifie pour les écoles primaires obligatoires, alors qu'un maximum de 50 % suffit pour les écoles professionnelles ou les bains-douches.

b) D'autre part, *les bases de répartition* peuvent elles-mêmes utilement différer. Le centime démographique convient pour les subventions d'assistance, tandis que le centime superficiaire est préférable pour les subventions de voirie. Il peut être expédient de tenir compte du taux de la natalité pour répartir des subventions d'enseignement, de la longueur des chemins à entretenir pour les subventions de voirie, de la proportion d'assistés ou de chômeurs, pour les subventions d'assistance ou de chômage.

Une des qualités essentielles de la subvention, c'est sa souplesse et la possibilité qu'on a de l'adapter aux situations les plus diverses. Mais la souplesse implique la variété, la diversité, qui s'opposent à une unification poussée trop loin des règles de répartition.

CHAPITRE II

Les modalités d'attribution des subventions.

Nous avons recherché les procédés qui permettaient de mesurer le mieux les subventions et de les proportionner le plus exactement aux besoins des localités. Mais en ce domaine, comme en beaucoup d'autres, la façon de donner vaut autant que ce qu'on donne.

Préoccupons-nous donc de la façon de donner les subventions, autrement dit, de leur procédure d'attribution.

Nous aurons à répondre aux quatre questions suivantes :

- Comment les subventions doivent-elles être attribuées ?
- Par qui doivent-elles être attribuées ?
- A quelles conditions doivent-elles être subordonnées ?
- Quelles sont les mesures à prévoir pour la sauvegarde des intérêts du Trésor ?

§ 1^{er}. — COMMENT LES SUBVENTIONS DOIVENT-ELLES ÊTRE ATTRIBUÉES ?

Dans notre première partie, nous avons traité, au point de vue juridique, des subventions obligatoires et des subventions facultatives ou discrétionnaires. Nous plaçant maintenant du point de vue technique, demandons-nous lequel de ces deux types doit être préféré.

Les subventions discrétionnaires ont un avantage, la souplesse : on peut les proportionner aux besoins locaux, plus exactement qu'un barème rigide permettrait de le faire. De plus, elles tiennent les municipalités en haleine mieux que les subventions obligatoires, dont elles considèrent l'attribution comme un véritable droit.

En revanche, elles ont deux inconvénients qui nous les feront rejeter sans hésitation :

Elles ouvrent la porte à l'arbitraire du pouvoir central et du même coup aux compétitions des municipalités. Que demain les subventions soient discrétionnaires et ce sera la ruée des municipalités, chacun tenant à être servi avant et mieux que les autres.

Il faut protéger à la fois les communes contre tout risque d'arbitraire de la part de l'Administration, et l'Administration contre ses propres faiblesses et les interventions dont elle ne manquera pas d'être assaillie.

En second lieu, les subventions discrétionnaires laissent jusqu'au dernier moment les communes dans l'incertitude du montant probable de la participation de l'Etat. Or il est de bonne administration qu'avant de s'engager dans une opération, elles soient fixées sur le montant des subsides qu'elles sont en droit d'attendre.

Toutes les subventions doivent donc être, en principe, obligatoires, c'est-à-dire que l'Etat sera tenu de les accorder, dès lors que les conditions prévues pour leur attribution seront remplies. On ne saurait cependant refuser tout pouvoir d'appréciation à l'autorité qui subventionne. Ce pouvoir d'appréciation, quel va-t-il être ? Nous avons vu (*supra* I, Chap. III) qu'il pouvait se manifester à trois occasions :

- 1° dans la décision sur le principe de la subvention ;
- 2° dans la fixation de son montant ;
- 3° dans l'ordre d'attribution des subventions.

1° L'autorité qui subventionne, doit pouvoir apprécier si l'opération qui lui est soumise remplit bien les conditions requises ou si le service à subventionner est organisé dans des conditions satisfaisantes.

Pour donner toutes garanties aux collectivités intéressées, il suffirait de décider que le refus de subvention devra être *motivé*, ce qui leur ouvrirait un recours contentieux en cas d'inexactitude des motifs invoqués.

2° Si la reconnaissance du droit à subvention suppose un minimum de pouvoir discrétionnaire pour l'administration, la fixation de son montant doit, selon nous, obéir à des règles

strictes. Il en est déjà ainsi dans la grande majorité des cas. Il faudrait que cette règle fût généralisée et que, sauf des cas tout à fait exceptionnels, la subvention résultât de l'application d'un barème légal ou réglementaire, obligatoire par l'Administration.

3° Quels seront maintenant les pouvoirs de l'administration dans l'appréciation du degré d'urgence des opérations à subventionner ? Le « pouvoir du silence » est, ne l'oublions pas, une des grandes forces de l'administration moderne. En s'abstenant de statuer sur une demande de subvention, elle peut ajourner indéfiniment le projet qui en fait l'objet. Il importe donc de réglementer l'ordre d'attribution des subventions.

Un premier moyen consiste à donner satisfaction aux demandes dans leur ordre d'arrivée au service chargé de les instruire. Ainsi procède la Caisse de Crédit aux communes pour les demandes de bonification qui lui sont adressées.

C'est un procédé très simple et même très simpliste. Les subventions de l'Etat doivent aller aux opérations les plus utiles et non aux municipalités les plus pressées et leur attribution ne doit pas dégénérer en une course au poteau. Elle doit, à notre avis, se déterminer d'après des considérations plus sérieuses et avant tout sur l'urgence de l'opération.

L'appréciation de cette urgence comporte une part de pouvoir discrétionnaire, donc d'arbitraire. Pour préserver les communes de tout abus, il suffirait de la confier à une autorité distincte et indépendante de celle qui subventionne. La loi du 10 août 1871 (art. 68) contient en ce sens une disposition intéressante qui charge le Conseil Général de fixer chaque année l'ordre d'urgence de certaines opérations (et notamment les constructions scolaires) subventionnables sur fonds d'Etat.

Le Conseil Général donne à ce point de vue de sérieuses garanties de compétence et d'impartialité. Son intervention se justifie d'autant plus que, très souvent, il subventionne

de son côté les opérations en cause. La procédure prévue par la loi de 1871 pourrait donc utilement être étendue aux autres opérations, étant entendu que la Commission départementale serait habilitée pour statuer dans l'intervalle des sessions du Conseil Général.

§ 2. — QUI DOIT ALLOUER LES SUBVENTIONS ?

L'autorité qui statuera sur la demande de subvention doit être à même d'apprécier l'utilité de l'opération envisagée ainsi que les besoins de la collectivité, et donner, d'autre part, toutes garanties d'impartialité.

a) Le Préfet est certainement le représentant du Pouvoir Central le mieux placé pour apprécier le bien fondé d'une demande de subvention. De fait, les premières subventions scolaires instituées par la loi Guizot de 1833 étaient réparties par ses soins, de même que — jusqu'en 1871 — les allocations sur le fonds commun des amendes de Police Correctionnelle. Mais en réalité, le Préfet est devenu trop exclusivement un agent politique pour qu'il puisse se livrer à une répartition équitable des subventions. Le voit-on opposer un refus à un maire qui serait en même temps un parlementaire influent, et résister aux interventions, démarches et sommations dont il ne manquerait pas d'être l'objet ? Le plus grand service qu'on puisse lui rendre, c'est de lui épargner une tâche qu'en l'état actuel des mœurs politiques, il n'est pas en mesure de mener à bien.

b) Le Conseil Général (ou, à son défaut, la Commission départementale) est, à certains égards, qualifié pour répartir les subventions de l'État. Cette mission lui a déjà été confiée :

1° par la loi du 10 août 1871 pour la répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle ;

2° par la loi de finances du 16 avril 1930 (art. 133) pour la répartition du prélèvement effectué par le département sur les ressources de la vicinalité, en vue de venir en aide

aux communes dont les charges d'entretien des chemins vicinaux et ruraux sont particulièrement lourdes ;

3° par la loi de finances du 31 mars 1931, dont l'art. 68 autorise le Conseil Général à réserver 20 % de la subvention qui lui aura été allouée pour frais de traitement des aliénés, en vue d'aider les communes ayant à supporter de ce chef d'assistance des dépenses particulièrement lourdes.

Ce procédé ne soulèvera aucune objection toutes les fois qu'il s'agira, comme dans les deux derniers cas qui précèdent, de subventions *purement financières* dont l'objet est de réaliser une péréquation des charges entre les communes du département. Nous pensons même (V. *supra* III, Chap. I) que le département est le cadre qui convient le mieux aux essais de péréquation financière des charges communales, et nous l'avons nous-mêmes choisi pour la répartition des subventions générales aux communes pauvres.

Mais si l'allocation de la subvention met en jeu les pouvoirs de tutelle, et c'est le cas des subventions pour opérations extraordinaires, son attribution doit être réservée à l'autorité chargée de la tutelle administrative, c'est-à-dire au pouvoir central ou à ses représentants, et non à une assemblée décentralisée.

c) C'est donc au Ministre qu'il appartient en définitive de statuer sur les demandes de subventions. C'est d'ailleurs ce qu'il fait déjà dans la plupart des cas. Pour s'éclairer sur la valeur et sur l'opportunité de l'opération à subventionner, il s'entourera généralement de l'avis de ses services techniques ou le plus souvent de commissions instituées à cet effet.

La plupart de ces commissions n'ont qu'un caractère consultatif, mais pratiquement le Ministre entérine leurs avis qui lui permettent de mieux résister aux sollicitations pressantes dont il peut être assailli.

d) Parfois aussi, les Commissions statuent elles-mêmes : il en est ainsi pour les subventions des Jeux ou du Pari Mutuel ainsi que pour les bonifications d'intérêt accordées par la Caisse de Crédit aux départements et aux communes.

En pareil cas, les garanties d'impartialité sont optima, mais les Commissions en question sont généralement des aréopages nombreux et imposants qu'on ne réunit que très rarement (une fois par an pour la Commission des Jeux et deux fois pour la Commission du Pari Mutuel), ce qui expose les municipalités à des attentes prolongées.

° Pour notre part, nous préférons la procédure courante, savoir : décision ministérielle prise après avis d'un Comité Technique siégeant au Ministère. Un surcroît de garantie contre tout risque d'arbitraire dans la décision ministérielle pourrait être donné aux municipalités : en adoptant la procédure instituée par la loi du 4 octobre 1919 sur les subventions aux communes atteintes par les événements de guerre. Les demandes étaient examinées par une Commission siégeant au Ministère de l'Intérieur. Le Ministre pouvait ne pas suivre l'avis de la Commission, mais, en ce cas, il devait statuer sur *l'avis conforme* de la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat.

§ 3. — CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS.

L'autorité qui alloue la subvention tient généralement à s'assurer à l'avance que la dépense subventionnée répond bien à l'intérêt général et qu'elle sera exécutée correctement. D'où sa tendance à subordonner l'allocation des subventions à des conditions de plus en plus nombreuses. Cette tendance se justifie fort bien, à la condition toutefois qu'elle ne bride pas à l'excès les initiatives locales en leur imposant des sujétions trop lourdes ou trop minutieuses.

Certaines de ces conditions visent l'économie du projet lui-même, d'autres : son exécution, d'autres : l'entretien de l'ouvrage une fois achevé. Elles varient d'ailleurs avec la nature de l'opération. Nous nous bornerons à noter les principales.

I. — *Les conditions concernant l'économie
du projet subventionné.*

Les projets faisant l'objet d'une demande de subvention doivent se conformer à des instructions techniques souvent fort détaillées, énumérant les conditions auxquelles ils doivent satisfaire. Pour les constructions scolaires, ce sera l'instruction du 18 janvier 1887, pour les constructions hospitalières, la notice éditée par la Commission du Pari Mutuel.

En soi, ces réglementations sont légitimes et salutaires. Il est légitime que, s'imposant de lourds sacrifices pour les constructions d'écoles ou d'hôpitaux, l'Etat soit assuré que ces édifices répondent pleinement à leur destination. Par ailleurs, il est utile qu'il fasse profiter les municipalités de son expérience plus vaste en des domaines sur lesquels elles ne peuvent avoir que des vues assez limitées. Mais il importe également que les directives ainsi données aux municipalités ne soient pas trop impératives ni absolues et qu'il soit possible d'y apporter des dérogations en cas de besoin.

Le pouvoir central va parfois plus loin, lorsque, non content d'imposer ses directives pour l'établissement des projets, il oblige les communes à confier à ses propres agents la préparation de ces projets. Ainsi les demandes de subventions pour travaux d'adduction d'eau potable ou d'améliorations agricoles ne sont prises en considération que si les dossiers correspondants ont été établis par le Service du Génie Rural.

Cette mesure se justifie en partie par le fait que les communes en cause sont des localités rurales mal outillées pour établir par leurs propres moyens des dossiers techniques généralement complexes ; mais il est regrettable qu'elle ait un caractère obligatoire pour les municipalités.

2. — *Conditions concernant l'exécution du projet.*

La principale et la plus importante, c'est de ne commencer les travaux qu'après attribution de la subvention de

l'Etat. C'est là une règle de bon sens. Il est normal que le pouvoir central puisse s'assurer avant d'accorder la subvention que le projet donne satisfaction et prescrire, le cas échéant, les modifications indispensables. Si, à ce moment, les travaux sont déjà exécutés, il devra, soit subventionner une opération défectueuse, soit refuser la subvention, ce qui, dans beaucoup de cas, serait une sanction excessive.

Aussi la plupart des règlements prescrivent-ils que l'exécution de la subvention devra précéder l'exécution du projet. Il en est ainsi pour les subventions scolaires (Loi de finances du 29 avril 1926, art. 210), pour les subventions des Jeux (Circulaire du 5 janvier 1910), pour les subventions du Pari Mutuel, eau potable (Circulaire Agriculture du 10 juillet 1910), les subventions pour vicinalité (Loi du 3 juin 1880, art. 2) et pour l'électrification rurale (Circulaire Agriculture du 7 mars 1928), etc...

Excellente en son principe, cette règle a un inconvénient qui est de retarder, parfois très longtemps, l'exécution des projets subventionnés. Il arrive fréquemment qu'un délai de plusieurs années s'écoule entre l'établissement du projet et son exécution. C'est beaucoup trop et la subvention perd une bonne part de ses effets bienfaisants lorsqu'elle retarde ainsi des opérations souvent urgentes.

Ces retards, qui motivent à juste titre les doléances des municipalités et les critiques des adversaires des subventions sont dus à deux causes :

- à la complexité de l'instruction des demandes ;
- à l'insuffisance des crédits de subvention.

1. L'instruction des demandes de subvention ne pêche certes pas par excès de simplicité, et il est parfois comique de voir tout l'appareil administratif mis en mouvement pour aboutir à une allocation infime. L'instruction est d'autant plus complexe qu'elle est faite à la fois à la Préfecture et au Ministère et qu'elle comporte l'avis de Services ou Comités techniques multiples qui s'ignorent souvent les uns les autres et dont les avis sont parfois contradictoires. On a cherché à remédier à ces abus de formalisme. Ainsi, une circu-

laire de l'Instruction Publique du 15 mai 1922 a créé dans chaque Préfecture un Comité mixte chargé de l'instruction des demandes de subventions scolaires et dont l'avis unique remplace ceux des Assemblées sanitaires, de l'Inspection Académique et du Comité des Bâtiments Civils, précédemment consultés. Beaucoup d'autres simplifications du même ordre pourraient être apportées et notamment celle qui consisterait à substituer à l'avis des innombrables commissions consultatives irresponsables dont aime à s'entourer l'Administration française, l'avis d'un seul technicien, mais responsable.

2. Aussi bien la véritable cause du retard n'est pas là : elle réside avant tout dans l'insuffisance notoire de la plupart des crédits de subventions. L'Etat, qui excelle à faire miroiter aux yeux des municipalités l'attrait de ses subsides, est rarement en mesure de satisfaire aux demandes qu'il a suscitées.

Ainsi le département de la Seine a actuellement en instance plus de 200 millions de demandes de subventions scolaires, alors que le crédit prévu à cet effet n'est que de 36 millions.

Un pareil décalage entre les demandes et les crédits de subventions risquant de paralyser de longues années des opérations souvent urgentes, on a dû, dans certains cas, habiliter le Ministre à autoriser l'exécution des travaux avant attribution de la subvention de l'Etat (1). Les lois des 27 mars 1928 et 16 avril 1930 (art. 224) ont, en ce qui concerne les constructions scolaires, prévu des autorisations de cette nature dans les limites d'un maximum de 800 millions, lequel a d'ailleurs été très rapidement atteint et dépassé.

Cette procédure a deux inconvénients :

a) elle oblige les communes à faire parfois, pendant plusieurs années, l'avance de la subvention de l'Etat, — ce qui

(1) La Circ. Agric. du 7 mars 1928 prévoit la possibilité pour le Ministre de l'Agriculture d'accorder des autorisations analogues pour les travaux d'électrification rurale. Le Ministre de l'Intérieur autorise également — dans l'intervalle des réunions de la Commission des Jeux — l'exécution immédiate des projets faisant l'objet d'une demande de subvention.

les oblige généralement à emprunter, — d'où un surcroît de charges pour elles ;

b) elle ajourne les difficultés sans rien résoudre et laisse s'accumuler un arriéré de subventions qui constituent pour l'Etat des engagements occultes parfois fort importants. Pour les constructions scolaires, cet arriéré atteignait l'an dernier 635 millions et il a fallu une loi spéciale (du 11 juillet 1933) pour l'apurer.

Pour notre part, nous ne voyons qu'un seul remède à la situation, c'est que l'Etat adapte ses crédits de subventions aux besoins à satisfaire. En même temps, disparaîtront les retards intolérables avec lesquels les subventions de l'Etat sont actuellement réparties.

*
* *

L'obligation de ne commencer les travaux qu'après fixation de la subvention de l'Etat n'est pas la seule condition qui soit imposée aux communes. Il en existe d'autres qui concernent elles aussi l'exécution du projet. Citons notamment :

a) l'obligation d'exécuter le projet dans un délai déterminé : il est inadmissible qu'une commune subventionnée immobilise indéfiniment des fonds sans les employer, alors qu'ils pourraient servir à d'autres collectivités. Les travaux subventionnés sur les fonds des Jeux et du Pari Mutuel doivent être exécutés dans un délai de trois ans. Ce délai est de 2 ans pour les constructions de chemins vicinaux (Loi 1880, art. 7, modifiée par la loi du 15 mars 1900).

Pour les constructions scolaires, un délai de deux ans est imparti pour commencer les travaux qui doivent être ensuite continués sans interruption (Instructions du 16 novembre 1922).

Enfin, le décret — loi du 30 juin 1934, qui a une portée générale — décide l'annulation et le reversement de toutes les subventions dont il n'a pas été fait emploi dans les délais prescrits ou à défaut de délai de cette nature, dans l'année qui suit l'attribution de la subvention.

b) En second lieu, l'exécution de l'ouvrage doit être conforme aux plans et devis approuvés. Cette condition, — qui va de soi — est prévue pour les subventions du Pari Mutuel (Eau potable) (Circulaire Agriculture du 10 juillet 1910), du Pari Mutuel (Œuvres de Bienfaisance) pour les constructions scolaires (Décret du 7 avril 1887, art. 17) et les travaux d'électrification rurale (Arrêté ministériel du 5 janvier 1924, art. 8).

c) D'autres conditions — plus discutables — ont trait à l'emploi de la main-d'œuvre ou de matériaux français, dans les opérations subventionnées ; elles sont notamment prévues par la loi du 28 décembre 1931 sur l'Outillage National, pour les travaux subventionnés en exécution de cette loi.

*
* *

3. Conditions concernant l'entretien et l'utilisation des ouvrages subventionnés :

Il est normal que l'Etat s'assure que l'ouvrage édifié grâce à son concours soit convenablement entretenu et qu'il conserve l'affectation en vue de laquelle il a été subventionné. Dans certains cas, la commune devra prendre des engagements formels sur ces différents points. Si, par exemple, elle sollicite une subvention pour constructions scolaires, elle s'engagera (conformément à la loi du 31 juillet 1920, art. 93) à inscrire pendant 30 ans à son budget un crédit d'entretien égal à 1 % de la dépense subventionnée. La circulaire du 17 février 1930 de l'Education Physique impose un semblable engagement aux municipalités en instance de subvention pour création de terrains de jeux ou de stades. Elles doivent, en outre, s'engager à ne pas détourner les établissements subventionnés de la destination prévue et à les mettre à la disposition de toutes les sociétés agréées de la localité ainsi que des enfants des Ecoles.

§ 4. — LES CLAUSES DE SAUVEGARDE POUR LE TRÉSOR.

L'attribution des subventions, — surtout quand elle résulte de barèmes obligatoires — peut entraîner l'Etat à des

dépenses excédant les prévisions. Comment peut-on limiter efficacement les engagements du Trésor ? De deux façons :

1° En assignant une recette déterminée à la subvention. C'est le procédé utilisé pour les subventions des Jeux du Pari Mutuel ou des Cercles. Il est extrêmement critiquable. Les subventions de l'État doivent dépendre de l'utilité d'une dépense ou des besoins des communes et non d'une recette plus ou moins aléatoire, sans lien ni avec cette dépense, ni avec ces besoins.

2° En limitant les engagements annuels au montant des crédits inscrits au budget ou dans la loi de finances. L'efficacité de cette sauvegarde est variable suivant la nature de la subvention allouée :

a) elle est très grande, s'il s'agit d'une subvention facultative *quant à son taux*. (Ex. : subvention pour achat de matériel contre l'incendie). Le Ministre se bornera à répartir son crédit entre les demandes dont il est saisi. Si ces demandes sont nombreuses, les subventions seront moins fortes, mais aucun dépassement de crédit ne sera à redouter.

b) Le procédé aura beaucoup moins d'efficacité à l'égard des subventions obligatoires, dont le taux découle d'un barème légal ou réglementaire.

Si la subvention est obligatoire quant à son taux seulement, et discrétionnaire quant à son attribution (ex. : constructions scolaires) le Ministre aura encore la ressource de n'accorder de subventions que dans la limite du crédit ouvert et d'ajourner aux exercices suivants les demandes qui ne pourraient recevoir satisfaction.

Mais si la subvention est entièrement obligatoire (ex. : dépenses d'assistance), la clause de sauvegarde ne jouera plus. En effet, dès lors que départements et communes font fonctionner le service conformément à la loi, la subvention est virtuellement due et le ministre ne peut que constater la créance des collectivités locales. Le législateur avait bien cherché en 1905 à limiter les engagements du Trésor à résulter de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. La loi du 14 juillet 1905 disposait en effet que chaque année, la loi de finances fixerait le montant des engagements de

l'Etat. En fait, cette clause n'a jamais joué et elle ne pouvait pas jouer, car le droit à subvention des collectivités locales existe dès lors qu'elles font fonctionner le service conformément à la loi.

Ce point précisé, voyons comment joue, dans la pratique, la limitation budgétaire des engagements du Trésor. Les subventions aux communes s'appliquent le plus souvent à des opérations complexes portant sur plusieurs années et qui ne peuvent matériellement pas être accordées et payées au cours du même exercice. Afin d'éviter la procédure compliquée des paiements sur exercices clos, on prévoit deux espèces de crédits : les crédits d'*engagement* qui sont des autorisations inscrites dans la *loi de finances*, et dans la limite desquelles les subventions sont *accordées* chaque année ; les crédits de *paiement* qui figurent seuls au *budget* et sur lesquels sont imputés les *paiements* au fur et à mesure de l'exécution des travaux.

Cette pratique est indispensable et ne soulève aucune objection si les crédits d'engagement et de paiement concordent bien entre eux. Mais le Parlement a une tendance trop marquée à grossir les premiers dans le but de subventionner le plus d'opérations possible et à réduire les seconds pour réaliser — sur le papier — l'équilibre budgétaire. Il en résulte que la masse des engagements s'enfle démesurément et que l'arriéré des subventions impayées s'accumule d'une année à l'autre. Cette pratique a pris un tel développement qu'une loi est intervenue le 11 juillet 1933 pour liquider cet arriéré.

Peut-on remédier à cette situation ? Le projet de loi 2166 du 29 juin 1933 (1) l'a tenté sans succès. Il proposait de remplacer les crédits annuels d'engagement par des programmes de dépenses couvrant plusieurs exercices (en l'espèce : trois) et calculés en raison des crédits de paiement dont on pourrait disposer pendant la période correspondante. Ainsi, par exemple, au lieu de voter des crédits d'engagement de

(1) Qui est devenu la loi du 11 juillet 1933 sur le paiement des subventions arriérées.

200 millions à chacune des lois de finances de 1934, 1935 et 1936, le Parlement aurait voté en 1934 un programme global de 600 millions à exécuter pendant les trois années 1934, 1935, 1936 et en vue duquel des crédits de paiement correspondants auraient été prévus aux budgets de ces trois exercices.

Cette procédure aurait permis d'établir des programmes d'ensemble portant sur une période relativement importante et aussi de soustraire ces programmes aux votes annuels du Parlement et aux occasions de surenchère auxquelles ces votes donnent lieu.

Ces dispositions — qui n'ont d'ailleurs pas été adoptées par le Parlement — étaient intéressantes. Auraient-elles été efficaces ? On peut en douter. En effet, rien n'aurait pu empêcher le Parlement de modifier les programmes d'engagement en cours d'exécution ou de réduire les crédits de paiement pour les besoins de l'équilibre budgétaire. En réalité, les réglementations de cette nature n'ont de valeur qu'autant qu'on a la ferme volonté de les appliquer. Ce qu'il faut réformer en la circonstance, c'est beaucoup moins les textes eux-mêmes que les mœurs parlementaires. Mais c'est la tâche beaucoup plus difficile.

CHAPITRE III

Païement et contrôle des fonds de subventions.

Le paiement des subventions doit être prévu de façon telle que les fonds soient versés aux communes au fur et à mesure de leurs besoins et seulement pour des dépenses réellement faites et correctement exécutées. Cette dernière condition suppose le contrôle de l'emploi des fonds de subventions. Nous examinerons successivement :

1° sous quelle forme les subventions doivent-elles être payées ?

2° A quel moment et sous quelles conditions le paiement doit-il en être effectué ?

3° Comment doit être organisé le contrôle de l'emploi des fonds de subventions ?

§ 1^{er}. — LES FORMES DU PAIEMENT DES SUBVENTIONS.

Les subventions sont généralement payées en capital — ce qui n'appelle pas d'explications particulières — et parfois aussi par annuités. La réglementation des subventions pour constructions scolaires a donné, dans le passé, maint exemple de ce dernier mode de règlement. Mais il en a été fait récemment, par les lois du 11 juillet 1933 et du 7 juillet 1934, une application plus étendue :

1. — *Loi du 11 juillet 1933 pour le règlement des subventions arriérées.* — Cette loi a pour objet l'apurement de 1871 millions de subventions arriérées, soit déjà accordées et non payées, soit simplement promises et correspondant à

des opérations approuvées avant attribution de la subvention (1).

L'Etat n'ayant pas le moyen d'acquitter ces subventions en capital, laisse aux collectivités le soin d'en emprunter le montant et leur verse l'annuité (amortissement et intérêt) des emprunts ainsi contractés.

Prenons le cas d'une commune ayant droit à une subvention d'un million. Elle empruntera cette somme et l'Etat prendra à sa charge l'annuité de l'emprunt, soit au taux actuel de la Caisse des Dépôts et Consignations : 72.265 fr. 92 (2) pendant 30 ans.

Si la commune peut se dispenser d'emprunter le capital de sa subvention, l'Etat lui remettra un titre inaliénable portant un intérêt « correspondant à la valeur de l'annuité » calculée de façon à amortir la somme due en 30 ans en « appliquant à cette somme un taux d'intérêt équivalent au » taux de revenu donné par la rente française comportant « l'intérêt nominal le plus élevé, d'après le cours moyen de » cette rente pendant le trimestre précédent. »

Dans la pratique, ce mécanisme s'est immédiatement heurté à l'impossibilité où les communes se trouvaient alors d'emprunter par leurs propres moyens les capitaux correspondant aux subventions de l'Etat. C'est alors qu'on a mis sur pied (fin 1933) un certain « Groupement pour le financement des travaux d'Outillage National » qui devait se procurer par voie d'emprunt les 1871 millions prévus par la loi de juillet 1933 et les mettre à la disposition des collectivités locales, qui lui auraient délégué en échange les annuités de l'Etat.

Cette création insolite, et d'une légalité douteuse, eut la malchance de coïncider avec les débuts de l'affaire Staviskey. Immédiatement, on l'assimila aux groupements financiers montés par le célèbre aventurier et on cria à l'escroquerie.

(1) V. à ce sujet *supra*, chap. II.

(2) L'annuité d'amortissement en trente ans d'un emprunt de 1.000.000 contracté au taux de 6 % auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations est de 72.265 fr. 92 (en chiffres ronds : 72.000 francs).

Cette condamnation sommaire était sans doute excessive, et en tous les cas prématurée, car ledit groupement dut se dissoudre avant d'avoir fonctionné. Tout ce qu'on peut en dire, c'est que sa création ne s'imposait à aucun titre et que son avortement n'est pas à regretter.

L'Etat finit par où il aurait dû commencer, en traitant avec le Crédit National pour le financement de la loi du 11 juillet 1933. Aux termes de la convention intervenue, laquelle a été ratifiée par la loi du 15 mars 1934, le Crédit National emprunte les capitaux nécessaires et verse aux communes, *en capital*, les subventions auxquelles elles ont droit tandis que l'Etat lui verse les annuités qui devaient primitivement être allouées aux communes.

La procédure de paiement des subventions est assez complexe. La voici résumée :

a) La Commune adresse sa demande de versement à la Préfecture qui l'instruit suivant la procédure normale et la transmet au Ministère intéressé ;

b) celui-ci la transmet au Ministère des Finances (dont l'intervention en la matière n'est assurément pas une simplification). Celui-ci délivre à la commune une attestation établissant ses droits ; en même temps, il adresse au Crédit National l'ordre de paiement correspondant ;

c) c'est alors seulement que le Crédit National peut verser à la commune la somme qui lui revient.

2. — *Loi du 7 juillet 1934 sur l'outillage national.* — Cette loi, dont nous avons déjà parlé, prévoit l'exécution de travaux d'outillage national au moyen d'avances sur les fonds des Assurances Sociales, et avec la participation de l'Etat.

La collectivité intéressée emprunte au fonds des Assurances Sociales la totalité de la dépense y compris le capital de la subvention de l'Etat, lequel se libère par le versement d'une annuité correspondant à l'intérêt et à l'amortissement dudit capital.

*
* *

De ce procédé on peut rapprocher celui de la bonification

d'intérêts (1) servie par la Caisse de Crédit et dont nous avons déjà parlé.

En ce cas, la commune empruntera encore le montant de la dépense, par exemple à 6 %, et la Caisse de Crédit lui versera une subvention par annuités calculée de façon à réduire les charges de l'emprunt à un taux convenu, soit 2 %.

*
* *

Quels sont les avantages et les inconvénients du paiement par annuités ?

L'avantage est évident : il est de permettre d'attribuer de grosses subventions avec une faible mise de fonds initiale. Avec 72 millions, l'Etat pourra accorder pour 1 milliard de subventions (montant du capital correspondant). S'il s'agit de doter un programme *non renouvelable* de travaux exceptionnels, le procédé se conçoit, mais il est beaucoup moins indiqué s'il doit s'appliquer à des subventions permanentes.

Supposons que l'Etat accorde 100 millions *par an* de subventions pour les constructions scolaires. Avec le paiement par annuités, il suffira d'inscrire la première année un crédit de 7,2 millions. Mais dès l'année suivante, ce crédit devra être porté à 14,4 millions, puis à 21,6 millions la troisième année, et ainsi de suite, pour faire face à la fois aux annuités des subventions nouvelles et à celles des subventions précédemment accordées. Le crédit grossira ainsi jusqu'à la 30^e année où il plafonnera à 216 millions.

Que le paiement par annuités soit *finalement* onéreux, l'exemple suivant le mettra mieux encore en évidence : une commune a droit à une subvention de 1 million. Si, au lieu de verser ce million en capital, l'Etat s'acquitte par annuités, il devra verser 30 annuités de 72.000 fr. chacune, soit au total : 2.160.000 fr., c'est-à-dire plus du double.

Ajoutons que le procédé oblige pratiquement les com-

(1) Il existe encore d'autres bonifications au profit des Communes qui entreprennent des travaux destinés à combattre le chômage (Loi du 23 avril 1932).

munes à emprunter le capital des subventions qu'on leur alloue. C'est là une sujétion très lourde pour les municipalités qui rencontrent déjà les plus grandes difficultés à réaliser leurs propres emprunts (1). Ces difficultés sont telles qu'on a dû prévoir, en vue de l'application de la loi du 11 juillet 1933 sur les subventions arriérées, un mécanisme de financement très compliqué que nous avons décrit précédemment. Ce financement a été si laborieux qu'un an après le vote de la loi, les communes n'ont pas encore touché le premier franc des subventions qui leur reviennent.

D'une façon générale, le paiement par annuités des subventions de l'Etat est une solution de paresse consistant à rejeter sur l'avenir les difficultés du présent. Il n'est pas étonnant qu'on la rencontre surtout dans les périodes d'embarras financier et de manque de courage budgétaire.

*
* *

Le système *des bonifications d'intérêts*, tel qu'il est pratiqué par la Caisse de Crédit instituée en 1931, ne paraît guère préférable.

— C'est un procédé onéreux, car, nous l'avons vu, il est toujours plus cher de s'acquitter en annuités qu'en capital.

— Il est, de plus, inutilement compliqué, car il fait double emploi avec la subvention. Au lieu d'accorder à une commune, aujourd'hui, une subvention et dans deux ou trois ans une bonification pour la même opération, il serait infiniment plus simple et plus clair d'allouer dès le début une subvention plus forte.

— Il fausse et obscurcit le mécanisme des subventions. Les bonifications étant accordées par des autorités différentes et sur d'autres bases que les subventions, on risque d'aboutir à des décisions contradictoires et surtout à des allocations excessives. Nous tenons pour abusif qu'une commune qui reçoit une subvention de 80 ou 90 % pour une école, bénéfi-

(1) Cette critique ne s'adresse pas à la Loi du 7 juillet 1934, qui met à la disposition des communes les fonds des Assurances Sociales.

cie encore d'une bonification sur les 10 ou 20 % restant à sa charge. Cette dualité de décision, cette dispersion des efforts et des ressources ne peut, selon nous, rien donner de bon.

Ajoutons à cela l'insuffisance notoire de la dotation de la Caisse qui lui interdit de faire œuvre utile (à partir de 1934, elle ne pourra plus « bonifier » que 300 millions d'emprunts par an), la rigidité excessive des compartimentages établis par la loi entre les différentes catégories de bénéficiaires, l'excès des formalités bureaucratiques et comptables qui entourent l'allocation des bonifications, en voilà plus qu'il n'en faut pour condamner une institution qui, — à parler franc — ne s'imposait guère.

*
* *

Avant de quitter la question du mode de paiement des subventions, disons quelques mots des avances à taux réduits. Les réformateurs qui se flattent de supprimer les subventions en les remplaçant par des avances, se font en réalité des illusions. Les avances sont au fond des subventions déguisées qui diffèrent des subventions véritables par la façon dont elles sont mises à la disposition des collectivités locales. Accorder une avance de 100.000 fr. à 3 %, alors que le taux normal d'intérêt est de 6 %, équivaut en réalité à une bonification d'intérêt annuelle de 3.000 fr.

L'avance présente d'ailleurs sur la bonification le *très gros avantage* de mettre le capital correspondant à la disposition de la commune au lieu de l'obliger à l'emprunter. Mais peut-on y voir un procédé susceptible de remplacer la subvention dans tous les cas ? Assurément non.

1° En premier lieu, l'avance ne peut s'appliquer qu'à des opérations extraordinaires nécessitant le recours à l'emprunt. Elle ne peut donc remplacer les subventions pour dépenses *ordinaires* applicables au fonctionnement des services locaux, non plus que les allocations de minime importance, trop faibles pour faire l'objet d'un emprunt.

2° D'autre part, il ne faut pas se faire d'illusion sur les avantages de l'avance par rapport à la subvention. On la dit

plus économique parce qu'elle permet de récupérer le capital avancé tandis que la subvention est faite à fonds perdus. C'est exact, mais encore faut-il s'entendre.

— Si l'Etat décide de remplacer 100 millions de subventions par 100 millions d'avances, il réalise une économie, mais au détriment des communes qui auront à lui rembourser les 100 millions augmentés, le cas échéant, des intérêts. Ce que l'un gagnera, les autres le perdront.

— Si, au contraire, l'Etat veut procurer sous forme d'avances un avantage *équivalent* aux 100 millions de subventions, il devra en consentir pour un montant beaucoup plus élevé, 200, 250 ou 300 millions, suivant le taux d'intérêt choisi. Comme il sera vraisemblablement forcé de recourir au crédit pour se procurer cette somme, les 250 millions d'avances risqueront, en définitive, de lui revenir aussi cher que les 100 millions de subventions.

3° Enfin, l'avance est un procédé beaucoup plus compliqué que la subvention puisque, sans parler des difficultés de recouvrement inévitables, il crée entre l'Etat et la commune des règlements financiers portant sur 30 ou 40 années. A l'heure où on se plaint à juste titre des complications engendrées par les subventions, il est assez paradoxal de les remplacer par un mécanisme beaucoup plus compliqué.

En résumé, le système des avances à taux réduit est ingénieux ; il peut compléter utilement les subventions, notamment vis-à-vis des communes rurales qui trouvent difficilement à emprunter. Mais il ne peut entièrement s'y substituer. Le mode normal d'aide aux communes reste toujours la subvention et la subvention payable en capital.

§ 2. — QUAND ET COMMENT DOIT ÊTRE EFFECTUÉ LE PAIEMENT DES SUBVENTIONS ?

En principe, les subventions sont payables par acomptes au fur et à mesure de l'exécution de la dépense qui en fait l'objet (subvention pour constructions scolaires — sur les fonds du Pari Mutuel — du Produit des Jeux, etc...).

L'acompte est calculé par rapport à la dépense faite suivant la même proportion que la subvention par rapport à la dépense subventionnée. Ainsi une commune reçoit une subvention de 80 % pour une école de 1 million, soit 800.000 fr. Quand les travaux atteindront 400.000 fr., elle aura droit à une acompte égal à 80 % de cette somme, soit 320.000 fr.

Il est, d'autre part, d'usage de réserver une partie de la subvention jusqu'à la réception définitive des travaux subventionnés : cette retenue de garantie est de 20 % pour les constructions scolaires et 10 % pour les subventions des Jeux ou du Pari Mutuel.

Ces dispositions sont raisonnables. Ce qui l'est moins, ce sont les délais nécessaires au versement des subventions. Il n'est pas rare qu'un délai de 4 à 5 mois s'écoule entre la demande d'acompte et le versement des fonds dans la Caisse Communale. Les notices sur le paiement des subventions pour constructions scolaires portent même cet avertissement assez inquiétant : « Le grand nombre de formalités à remplir par les administrations de l'Instruction Publique et des Finances, en vue du paiement des subventions (examen des demandes — engagement des dépenses correspondantes — visa du contrôle des dépenses engagées — signature ministérielle — établissement des ordonnances — envoi de fonds) exige un *assez long délai*. Les municipalités doivent tenir compte de ce délai pour évaluer la date approximative à laquelle elles pourront percevoir le montant de la subvention qui leur a été accordée ».

En réalité, le retard apporté au paiement des subventions met la patience des municipalités et des entrepreneurs à rude épreuve. C'est là, à notre avis, un des défauts les plus criants du système des subventions.

Dans certains cas, les délais de liquidation des acomptes sont si longs que l'État se voit contraint d'accorder aux municipalités des *avances sur les acomptes* auxquels elles ont droit. Le décret du 27 novembre 1917 sur les voies ferrées d'intérêt local dispose en son article 10 : « Les avances sur

« les subventions dues par l'Etat pour chaque année d'exploitation sont mandatées avant le 15 février de l'année suivante. Ces avances sont fixées aux $\frac{4}{5}$ de la somme nette à verser d'après le dernier règlement de comptes. » Voir pour les subventions pour allocations de chômage, la circulaire du Ministère du Travail parue à l'*Officiel* du 19 janvier 1932.

*
* *

Il arrive fréquemment qu'en fin d'opération, la dépense réalisée soit supérieure ou inférieure à la dépense approuvée lors de l'attribution de la subvention. Par exemple, une école dont le devis atteignait 1 million peut en réalité coûter 1.200.000 fr. par suite de travaux supplémentaires reconnus indispensables en cours d'exécution du projet, ou, au contraire, 800.000 fr., grâce aux rabais obtenus à l'adjudication. Quel sera, dans ces deux cas, le sort de la subvention de l'Etat ?

a) 1^{er} cas : *Dépassements de dépenses*. — Le principe est de ne pas accorder de subvention complémentaire. C'est là une mesure judicieuse, car souvent les dépassements sont imputables à l'architecte communal qui a mal établi son devis ou a prescrit des travaux supplémentaires en cours d'exécution. Pendant quelques années (1928-1930), le Ministère de l'Education Nationale inaugurant en cela une jurisprudence trop libérale, crut devoir admettre les demandes de subventions complémentaires motivées par les suppléments de dépenses. Il dut y renoncer rapidement.

L'allocation d'une subvention complémentaire ne se justifie que si l'augmentation de dépenses n'est pas le fait de la commune, par exemple, si elle provient de l'augmentation de prix survenue entre l'établissement du devis et l'attribution de la subvention. Dans les autres cas, il est préférable de ne pas en accorder.

b) 2^e cas : *Bonis en fin d'opération*. — Deux solutions sont possibles :

1^o La plus logique consisterait à diminuer la subvention du montant des bonis réalisés. Quand une commune reçoit

une subvention de 40.000 fr. pour une dépense de 100.000 fr., cela signifie qu'elle avait besoin de 40.000 fr. pour effectuer la dépense. Si, par suite des rabais d'adjudication, ladite dépense se trouve ramenée à 80.000 fr., la commune n'a plus besoin que de 20.000 fr. et le surplus devrait être reversé au Trésor. Bien que d'une logique impeccable, cette solution a pour inconvénient de pousser les municipalités à faire disparaître tous les bonis dès lors qu'ils doivent profiter exclusivement à l'Etat.

2° Pour intéresser au contraire la commune aux économies réalisées, on décide généralement que les bonis seront partagés proportionnellement entre l'Etat et la Municipalité.

— Subvention des Jeux (Circulaire Intérieur du 29 février 1931).

— Subvention du Pari Mutuel (Arrêté Ministériel Agriculture du 9 novembre 1903).

— Constructions scolaires (Décret du 7 avril 1887, art. 16).

Une autre solution, également en faveur avant la loi du 23 décembre 1933, — dont nous allons parler, — consistait à autoriser la commune à utiliser les bonis à des travaux complémentaires se rapportant à l'opération subventionnée. Ainsi une commune qui économisait 200.000 fr. dans une construction d'école, pouvait être autorisée à les affecter à des aménagements non prévus au projet primitif. La loi du 23 décembre 1933 sur le redressement financier vient de mettre fin à cette pratique en décidant, dans un but d'économie, que les sommes rendues disponibles sur les crédits de subventions, par suite de rabais d'adjudication, ne pourront recevoir d'affectation nouvelle et devront faire l'objet de propositions d'annulation (art. 14).

§ 3. — CONTRÔLE DE L'EMPLOI DES FONDS DE SUBVENTION.

Le contrôle a pour double objet de s'assurer que la dépense subventionnée a bien été faite et qu'elle a été faite dans les conditions prévues lors de l'attribution. Il est effectué *sur pièces ou sur place* :

Il y a peu à dire *du contrôle sur pièces* : A l'appui de ses demandes de fonds, la mairie justifie des dépenses faites et des paiements effectués. Ces justifications permettront de déterminer le montant de l'acompte auquel elle a droit.

Le contrôle sur place est beaucoup plus important parce qu'il permet de suivre de près la marche des travaux ou du service subventionné et d'en vérifier soit la bonne exécution, soit le bon fonctionnement. Ce contrôle varie suivant qu'il s'applique à une opération déterminée ou au fonctionnement d'un service.

1. *Le contrôle des opérations subventionnées.*

Il existe notamment pour les constructions scolaires (décret du 7 avril 1887, art. 12), pour les travaux subventionnés sur les fonds du Pari Mutuel (eau potable : Circulaire Agriculture du 10 juillet 1910 ; œuvres de bienfaisance : Circulaire Intérieur du 15 mai 1907), sur les fonds des Jeux, sur la taxe des Cercles, sur les crédits de l'Education Physique (Circulaire du 16 octobre 1932).

a) Pour les subventions des Jeux et du Pari Mutuel :

Il est confié, dans chaque département, à un technicien (Ingénieur ou Architecte) désigné par le Ministre. « Ces « contrôleurs doivent, sur un ordre de service se rendre « sur place et constater sous leur responsabilité dans quelles « conditions les travaux sont exécutés et principalement « s'ils sont conformes aux plans et si les acquisitions prévues aux devis sont bien effectuées et aux prix portés. Ils « reçoivent pour ce travail des frais de déplacement et une « vacation. Les Inspecteurs Généraux des Services Administratifs seront d'ailleurs appelés à vérifier les résultats des « constatations faites par ces fonctionnaires ». (Circulaire Intérieur du 15 mai 1907).

b) Pour les constructions scolaires, les Instructions ministérielles du 16 novembre 1922 organisent dans le plus grand détail le contrôle des opérations subventionnées. Il est exercé par trois autorités : en premier lieu, par l'Inspecteur d'Académie et son personnel qui doivent s'assurer que les locaux

répondent à leur destination scolaire et délivrer un certificat en ce sens à l'appui de chaque demande d'acompte présentée par la municipalité. Il est exercé en outre au point de vue plus strictement technique par un fonctionnaire (architecte) désigné par le Préfet. Cet agent procède à l'inspection des travaux en cours avec des pouvoirs d'investigation fort étendus : il peut pénétrer sur les chantiers et passer un examen minutieux des travaux tant en ce qui concerne la provenance des matériaux que leur qualité et leur mise en œuvre. Il peut prélever des échantillons et exiger, mais en présence de l'architecte communal et de l'entrepreneur, des sondages dans les parties de construction déjà faites. Il signe le procès-verbal de réception définitive des travaux, etc. Aucun acompte ne peut être versé sans son avis. Enfin, sur délégation du Conseil des Constructions de l'Education Nationale, le Comité départemental institué par décret du 28 octobre 1932 aura mission de contrôler l'exécution des travaux subventionnés et de déléguer un de ses membres à leur réception définitive. (Circulaire Education Nationale du 23 février 1933).

Ce contrôle est théoriquement parfait. En réalité, il est confié à des techniciens très compétents et souvent éminents, mais pour qui c'est une attribution accessoire à laquelle ils ne peuvent que consacrer très peu de temps, en tous les cas beaucoup moins de temps qu'il ne le faudrait. Etant donné l'importance croissante des subventions de l'Etat, il ne serait pas excessif de spécialiser dans chaque département un fonctionnaire dont ce serait la seule attribution d'en suivre l'emploi.

1. Le contrôle des Services subventionnés.

Le contrôle des opérations subventionnées est relativement simple. Il en va tout autrement quand il porte sur le fonctionnement d'un service, comme l'assistance ou les secours de chômage. Le contrôle le plus connu porte sur les services d'assistance obligatoire. Tout d'abord facultatif, il avait

donné lieu à de sérieuses critiques formulées notamment par l'Inspection Générale des Services Administratifs au cours de sa tournée de 1920. Une loi du 9 avril 1925 a rendu ce contrôle obligatoire dans chaque département : organisé par le Conseil Général, il doit être exercé par un fonctionnaire spécialisé. La dépense à en résulter est répartie entre l'Etat et les départements conformément aux barèmes d'assistance obligatoire. L'Inspection Départementale est elle-même placée sous la surveillance de l'Inspection Générale des Services Administratifs.

Le contrôle des services d'assistance n'a, en réalité, pas donné les résultats qu'on en pouvait attendre. Les abus ont persisté dans l'allocation des secours, motivant la réforme générale des services, réforme dont nous avons parlé plus haut.

Le contrôle existe également pour les secours de chômage. Il est confié aux agents des offices régionaux de la main-d'œuvre, lesquels ont, en 1933, contrôlé 1657 fonds de chômage, convoqué et interrogé 335.563 chômeurs et radié 34.262 bénéficiaires d'allocations (1). Mais ce n'est un secret pour personne que ce contrôle est encore insuffisant et que de nombreux abus se produisent dans l'allocation des secours.

Ces exemples montrent l'extrême difficulté d'un contrôle permanent sur l'ensemble d'un service. C'est une des raisons pour lesquelles les subventions doivent être de préférence réservées aux opérations extraordinaires beaucoup plus faciles à contrôler.

*
* *

Le contrôle des dépenses subventionnées doit avoir une sanction en cas d'infraction constatée. Il y aura infraction si les travaux ne sont pas exécutés dans les conditions stipulées lors de l'attribution de la subvention, par exemple s'ils

(1) V. sur ce contrôle, le Rapport Cavillon sur le projet de Budget de 1934 (Travail). Sénat, Doc. Parl. S. O. 1934. Annexe 105, p. 457.

ne sont pas entrepris dans les délais prévus ou encore si le projet est modifié sans autorisation en cours d'exécution.

a) La sanction la plus fréquente, c'est la *suspension de tout paiement* jusqu'à ce que l'irrégularité constatée soit réparée. Elle suffit dans la majorité des cas. Mais on peut envisager des sanctions plus graves, par exemple, la réduction ou l'annulation de la subvention.

b) La *réduction de subvention* correspond surtout au cas d'inexécution partielle du service ou des travaux. Par exemple, la loi du 21 août 1923 sur les transports automobiles dispose que si le service prévu n'a pas été complètement fait, la subvention de l'Etat sera réduite proportionnellement (art. 5). La circulaire de l'Instruction Publique du 14 juin 1927 prévoit une sanction analogue en cas de modifications apportées en cours d'exécution aux projets de constructions scolaires. Et les instructions de Novembre 1922 réservent au Ministre la possibilité — en cas de retard dans l'exécution des travaux — de liquider la subvention sur la dépense faite et de l'annuler pour le surplus.

c) L'*annulation de la subvention* est stipulée généralement quand les travaux n'ont pas été exécutés dans les délais impartis ; le décret du 7 avril 1887, art. 14, sur les constructions scolaires prévoit en pareil cas la déchéance de la commune de son droit à subvention et remboursement des sommes déjà reçues.

De même, le décret-loi du 30 juin 1934 décide l'annulation des subventions qui n'ont pas été utilisées dans les délais prescrits, ou, à défaut de délai spécialement stipulé, dans l'année qui suit leur attribution.

Elle peut aussi être prononcée si les projets ont été modifiés après coup, sans l'autorisation du Ministre. Les collectivités qui sollicitent une subvention du Pari Mutuel doivent même souscrire à ce sujet la déclaration suivante : « Le « Conseil Municipal est informé que toute modification, « même partielle, apportée au projet approuvé et qui n'aurait pas été autorisée par le Ministre de la Santé Publique, « entraînerait de plein droit l'annulation de la subvention. »

Hâtons-nous d'ajouter que ces sanctions sont surtout théoriques, que dans leur application, les ministères intéressés font preuve du plus grand libéralisme et que la plupart des difficultés se règlent à l'amiable, sans qu'il soit besoin d'y recourir.

CONCLUSION

Maintenant que nous avons dégagé les règles qui doivent présider à l'attribution des subventions, le moment paraît venu de rechercher dans quelle mesure notre politique de subventions s'en inspire.

Et tout d'abord, en quoi consiste cette *politique* ? Si l'on entend désigner par là un plan d'action délibéré à l'avance, une adaptation concertée des moyens dont on dispose aux fins qu'on veut réaliser, sans doute avons-nous des subventions ; mais nous n'avons pas de politique de subventions.

Le système français se caractérise, en effet, par son absence de vues d'ensemble et de continuité. Toute attribution de subvention devrait — en bonne logique — être précédée d'un recensement *précis et détaillé* des besoins à satisfaire, d'un classement par ordre d'urgence des opérations à entreprendre, d'une évaluation des ressources nécessaires pour les mener à bien. Oserait-on affirmer que ce travail préliminaire soit souvent fait dans la pratique ? Les Ministères de la Santé Publique, de l'Education Nationale, de l'Intérieur connaissent-ils avec exactitude les besoins du pays en hôpitaux et en hospices, en écoles, en réseaux d'égouts, en moyens de défense contre l'incendie ? Si la question lui était posée, l'Administration donnerait sans doute des chiffres, à première vue satisfaisants. Mais nous savons trop par expérience personnelle comment sont établies les documentations de cette nature pour y accorder la moindre foi.

En vérité, on subventionne aujourd'hui sans aucun programme d'ensemble, au hasard des disponibilités budgétaires et au fur et à mesure que les demandes se présentent.

Le résultat le plus immédiat de ces pratiques, c'est une mauvaise répartition des crédits de subvention. Nous voyons

certaines opérations — rares malheureusement — comme l'électrification rurale, largement dotées tant en subventions qu'en avances et en bonifications d'intérêt, tandis que d'autres comme les constructions hospitalières et les œuvres d'hygiène sociale ne bénéficient que de maigres subsides distribués au compte-gouttes. Il est de notoriété publique que les crédits affectés aux adductions d'eau potable, aux constructions scolaires, aux opérations d'assistance ou d'hygiène, sont très inférieurs aux besoins à satisfaire. Et nous ne parlons pas des allocations fantômes pour les plans d'aménagement, la lutte contre l'incendie, le fonctionnement des bureaux de placement et des bureaux d'hygiène.

Non seulement les fonds de subventions sont mal répartis entre les différentes catégories de dépenses, mais ils sont beaucoup trop étroitement liés aux vicissitudes budgétaires du moment. Que l'Etat, obligé de restreindre son train de vie réduise ses subventions comme ses autres dépenses, c'est assez naturel ; mais il y a là une mesure à observer et il semble qu'on n'en tienne guère compte aujourd'hui.

Pendant les années d'excédents budgétaires on a subventionné à tort et à travers et multiplié les allocations exagérées. Le déficit venu, on s'est brusquement avisé que les subventions étaient une source de gaspillages et d'abus et on leur fait subir des réductions excessives (1) sans vouloir se rendre compte qu'il y a subvention et subvention, que les allocations véritablement abusives concernent surtout des organismes privés ou encore les innombrables offices qui sévissent dans l'Administration française d'aujourd'hui, tandis que les subsides aux départements et aux communes vont au contraire à des services d'intérêt général au premier chef.

Dans le même ordre d'idées, nous avons déjà relevé cette anomalie que toute notre politique sanitaire et hospitalière

(1) De 1932 à 1933, les subventions scolaires ont été réduites de 50 % en moyenne tant en raison de l'application du barème institué par décret du 11 août 1933 que de la réduction des dépenses subventionnables (V. *supra*).

soit liée à la prospérité des champs de courses, des Cercles et des Casinos (1).

Une pareille instabilité est naturellement incompatible avec une véritable politique de subventions, laquelle implique, au contraire, la continuité dans l'effort financier de l'Etat.

*
* *

Si, maintenant, nous pénétrons dans le mécanisme de répartition des subventions, nous sommes immédiatement frappés par son extrême complexité. Passe encore, si la multiplicité des barèmes et des formules correspondait à la diversité — très réelle — des situations auxquelles la subvention doit faire face. Mais il en est rarement ainsi et souvent on a l'impression que les services chargés d'allouer une subvention n'ont choisi tel mode de répartition plutôt que tel autre, que pour se distinguer des services voisins.

La confusion qui règne dans le système français s'aggrave encore du fait que les mêmes opérations sont subventionnées de plusieurs côtés à la fois. Un dispensaire d'hygiène sociale peut ainsi recevoir trois subventions allouées sur des fonds et par des autorités différentes, une pour ses services de médecine générale, une pour les consultations antisypilitiques, une pour ses services antituberculeux. La plupart des opérations sont, depuis 1932, l'objet d'une subvention allouée par un Ministre déterminé suivant des règles déterminées et d'une bonification d'intérêts consentie après coup par une autre autorité, la Caisse de Crédit, et d'après des bases différentes.

Parfois, la même opération (adduction d'eau potable — électrification rurale) donne lieu à trois allocations successives : subvention — avance et bonification.

L'examen des différents barèmes de subvention révèle par ailleurs des erreurs manifestes. C'en est une que de répartir

(1) Les subventions des Jeux qui couvraient, vers 1930, 50 ou 60 % des dépenses, n'ont pas dépassé 16 % en 1933 (moyenne pour le Département de la Seine).

les subventions suivant la valeur du centime, indice par trop imparfait des ressources locales. C'est une hérésie d'avantager, dans la répartition des subventions d'assistance ou de chômage, les communes qui ont la plus forte proportion de chômeurs ou d'assistés quand on sait les abus auxquels donne lieu l'admission aux secours.

Il est des subventions trop fortes (assistance et chômage). Le barème des subventions pour constructions scolaires était excessif avant le décret du 19 août 1933. En revanche, il est des allocations trop faibles (Pari Mutuel — Produit des Jeux — Education Physique — Subventions scolaires dans beaucoup de cas depuis 1933 — Lutte contre l'Incendie). Dans un cas comme dans l'autre, c'est de l'argent gaspillé. Mieux vaudrait l'abstention totale, que certaines allocations si faibles que les communes les considèrent comme de simples aumônes.

Les modalités d'attribution sont aussi critiquables que les bases de répartition.

— La part du pouvoir discrétionnaire est encore trop grande dans l'allocation des subventions. Trop souvent encore, le Ministre statue s'il le veut, comme il veut, et quand il veut, de telle sorte que les municipalités restent jusqu'à la dernière minute dans l'incertitude au sujet du concours éventuel de l'Etat.

— L'attribution des subventions nécessite des formalités trop complexes et des délais excessifs. Notre pratique administrative abuse manifestement des consultations de commissions techniques dont la compétence est hors de cause mais qui travaillent trop lentement et professent une trop lointaine indifférence à l'égard des contingences locales et des possibilités financières des municipalités.

Les exigences des assemblées sanitaires du département de la Seine ont été pour beaucoup dans l'augmentation anormale du coût des constructions scolaires en banlieue. La multiplicité des avis techniques demandés est parfois surrogatoire. Un projet d'égout subventionné sur les fonds des Jeux est tour à tour examiné à la Préfecture, par le Service des Ponts-et-Chaussées, la Commission d'Hygiène d'Ar-

rondissement et le Conseil Départemental d'Hygiène, et au Ministère, par le Conseil Supérieur d'Hygiène et la Commission de Répartition des Jeux. La moitié de ces consultations n'aurait-elle pas suffi ?

Ce qui retarde le plus l'attribution des subventions, c'est l'insuffisance des crédits d'engagement. Les projets attendent plusieurs années leur tour d'être subventionnés. Pendant ce temps, ils se démodent, les devis deviennent périmés et les municipalités perdent patience. N'y a-t-il pas là, en effet, de quoi décourager les meilleures volontés ?

Les mêmes formalités et les mêmes retards se produisent dans le paiement des subventions. Nous avons vu maint entrepreneur réduit à la dernière extrémité, faute de toucher ce qu'une commune lui devait et qu'elle ne pouvait lui payer, faute de recevoir la subvention correspondante de l'Etat.

Ajoutons enfin que le contrôle de l'emploi des fonds de subventions, théoriquement parfait, ne fonctionne que très superficiellement et n'empêche pas les abus et les gaspillages de se produire.

En définitive, le système français apparaît dans son ensemble extrêmement compliqué et confus. Il coûte cher à l'Etat, sans apporter aux communes l'aide dont elles auraient besoin. C'est une lourde machine, grinçante et mal réglée, dont le rendement est médiocre et qui, finalement, ne donne satisfaction à personne.

*
* *

Ces appréciations confirment certaines des critiques des adversaires des subventions. Mais où nous nous séparons d'eux, c'est sur la conclusion à en tirer. Tandis qu'ils réclament la suppression pure et simple d'un système qu'ils estiment irrémédiablement mauvais, nous pensons que cette abolition n'est ni possible ni désirable : les subventions ont rendu et rendent encore des services et au prix d'aménagements facilement réalisables, on peut, si l'on veut bien s'en

donner la peine, en améliorer notablement le rendement.

Que faut-il pour cela ?

I. — Avant tout un programme d'action.

Avant de subventionner une dépense, il faut savoir exactement ce qu'on veut et où l'on va. On déterminera donc *avec soin* l'importance des besoins à satisfaire et on en dressera l'ordre d'urgence pour chaque localité d'abord, pour chaque département ensuite, et enfin pour l'ensemble du pays.

Ce programme établi, on se préoccupera des crédits nécessaires à son exécution. Le problème des subventions est surtout un problème financier. Une politique de subsides aux communes coûtera cher si on la veut efficace. L'essentiel c'est que ses résultats correspondent à l'effort accompli. Si on veut s'engager dans une telle politique, il faut avoir le courage de dresser le bilan de ce qu'elle coûtera et d'inscrire en regard les ressources correspondantes. Cela implique, avec le relèvement des principaux crédits de subventions, la disparition immédiate de ce médiocre expédient financier qu'est le prélèvement sur les fonds des Jeux et du Pari Mutuel. Les opérations qui sont subventionnées sur ces fonds feront l'objet de dotations budgétaires régulières et correspondant vraiment à leur importance et à leur utilité.

Quel que soit le montant des crédits de subventions, il est possible et même probable qu'il ne suffira pas à faire face à tous les besoins. On évitera alors de disperser ses efforts pour concentrer ses ressources sur des catégories d'opérations convenablement choisies comme les plus urgentes et se prêtant le mieux au mécanisme des subventions. A ce point de vue, on restreindra dans toute la mesure du possible les subventions générales qui sont nécessairement défectueuses et les subventions ordinaires, dont les résultats sont également décevants. Les services d'assistance obligatoire devront être réformés dans le sens d'un partage de dépenses entre l'Etat et les localités, de façon à restreindre le champ d'application des subventions qui s'y rapportent.

II. — Ce travail de prévision et de coordination accompli, on se préoccupera de perfectionner la technique des différentes subventions.

1° Cela comporte tout d'abord la simplification et l'unification des barèmes actuels. Beaucoup de réformes sont possibles en ce domaine. Toutefois, la simplification ne doit pas être poussée trop loin : la situation financière d'une commune n'est pas une chose simple qui puisse s'exprimer par un chiffre comme le nombre ou la valeur du centime. De même l'unification absolue n'est ni possible, ni désirable. Ce qu'il faut, c'est que, si une subvention nécessite une répartition suivant des bases spéciales, ces bases soient judicieusement choisies et répondent à une utilité certaine.

2° Le taux des subventions sera révisé suivant la nature et l'utilité des dépenses subventionnées. On supprimera les subventions trop élevées comme les allocations trop faibles. On exclura les villes importantes du bénéfice de subventions dont elles n'ont pas un réel besoin. On partira de ce principe de bon sens, mais qui répugne à notre sens trop simpliste de l'égalité, que toutes les communes n'ont pas droit à une subvention, mais uniquement celles qui sont dans le besoin.

D'une façon générale, on choisira des taux de subvention assez modérés, sauf à prévoir des allocations exceptionnelles pour les communes se trouvant en présence de difficultés particulières.

Enfin, on évitera le cumul des subventions et les doubles emplois. Si une opération donne lieu à avance et à subvention, que la même autorité statue en même temps sur les deux demandes de façon que soit déterminée avec précision l'étendue de l'aide de l'État. A ce sujet, nous envisageons sans regret la suppression de la Caisse de Crédit qui ne procure aux communes qu'une aide tardive et dérisoire, mais qui apporte un élément de trouble et d'obscurité dans l'administration des subventions.

3° On restreindra la part du pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des subventions. On le soumettra au contrôle juridictionnel, en obligeant l'autorité qui subventionne à

motiver ses décisions de refus. Toutes les subventions seront attribuées suivant un ordre d'urgence établi par une autorité indépendante du pouvoir central (Conseil Général — Commission départementale). Leur taux résultera de barèmes fixes et réglementaires.

4° On simplifiera la procédure d'attribution des subventions. L'instruction des demandes sera confiée de préférence à un technicien unique et responsable. L'attribution sera, en principe, prononcée par le ministre, sur l'avis d'une Commission Consultative. Le nombre de ces Commissions devra être réduit : leur fonctionnement sera assoupli.

D'autre part, nous envisagerions volontiers une certaine décentralisation dans l'attribution des subventions à caractère financier prépondérant et qui ne mettent pas en jeu les pouvoirs de tutelle. Leur répartition à deux degrés, par l'intermédiaire du département, paraît tout indiquée.

5° On accélérera l'attribution et le paiement des subventions. C'est là, avant tout, une question de crédits à voter en temps voulu et en chiffres suffisants, par le Parlement. Il faut qu'une subvention soit accordée rapidement pour que les municipalités ne puissent pas mettre en balance l'avantage qu'elle leur procure et le temps qu'elle leur fait perdre. L'Etat qui s'impose de lourds sacrifices en faveur des administrations locales, ne doit pas perdre le bénéfice de son geste, en l'entourant comme à plaisir d'atermoiements et de formalités vexatoires.

Il devra en même temps considérer qu'en allouant une subvention, il s'engage implicitement à la payer au fur et à mesure des besoins locaux. La désinvolture avec laquelle il en use à ce sujet confine parfois au scandale et contribue pour beaucoup à l'impopularité actuelle des subventions.

Par ailleurs et avant de quitter le chapitre du paiement des subventions, nous proscrirons comme un très mauvais expédient financier, les paiements par annuités qui font dans la législation récente une inquiétante apparition.

6° Enfin, le contrôle de l'emploi des fonds de subventions devra être renforcé. On le confiera à un technicien spécialisé

qui pourra en même temps guider les municipalités dans l'établissement de leurs projets et exercer cette tutelle persuasive et cette collaboration sur place avec les administrations locales qu'on ne saurait trop recommander.

*
* *

Sans doute, trouvera-t-on ces réformes trop modestes. Du moins ont-elles l'avantage d'être assez facilement réalisables.

Leur adoption améliorerait à coup sûr le rendement d'un système aujourd'hui justement critiqué et ferait de nos subventions un auxiliaire véritablement efficace des administrations locales.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

LA THEORIE DES SUBVENTIONS

CHAPITRE PREMIER. — Définition de la subvention	11
§ 1. — <i>La subvention est une somme d'argent</i>	12
Les modes d'interventions autres que la subvention :	
A) Franchises fiscales	12
B) Prestations de services	15
C) Prestations en nature	16
D) Avantages de crédit	17
a) Caisses d'avances et caisse de crédit	19
b) Les avances existantes	20
§ 2. — <i>La subvention, somme d'argent allouée par l'Etat à une commune</i>	21
Les subventions extra-budgétaires	21
Les subventions indirectes	23
§ 3. — <i>La subvention, allocation tenant compte des besoins des communes</i>	23
Subventions et dotations	23
Les principales dotations :	
1° Les attributions budgétaires	25
2° Les attributions sur impôts d'Etat	26
Le procédé du fonds commun	27
Le fonds commun belge	28
Les fonds communs français	30

CHAPITRE II. — Histoire des subventions. — Origine et développement	36
A) L'Ancien Régime	36
B) La Révolution	39
C) Le Consulat et l'Empire	43
D) Le XIX ^e Siècle : 1815-1870	44
E) De 1870 à 1914	46
F) De 1914 à 1934	47
G) L'importance actuelle des subventions	49

CHAPITRE III. — Nature juridique et Caractères des subventions	56
§ 1. — <i>Nature juridique des subventions</i>	56
1° Les subventions unilatérales	56
2° Les subventions contractuelles	57
Subvention et offre de concours	59

	Pages.
§ 2. — <i>Caractères des subventions : Les subventions ordinaires et extraordinaires</i>	60
§ 3. — <i>Les subventions générales et les subventions spéciales</i>	61
Les conséquences de la spécialité des subventions.	62
§ 3. — <i>Subventions obligatoires et subventions facultatives</i>	65
a) Les subventions facultatives	65
b) Les subventions obligatoires	66
Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration :	
1° Dans la décision sur le principe de la subvention	67
2° Dans la fixation du montant de la subvention.	69
3° Dans le choix de l'époque de son allocation ..	70
4° Dans le paiement de la subvention	70

DEUXIÈME PARTIE

LA POLITIQUE DES SUBVENTIONS

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les subventions et l'Administration locale</i>	76
§ 1. — <i>La subvention et la répartition des attributions entre l'Etat et les collectivités locales</i>	76
I. — L'existence des services mixtes	77
II. — La gestion des services mixtes par les communes	79
III. — Intervention financière de l'Etat dans la gestion des services mixtes	81
a) Le partage des dépenses entre Etat et communes	81
b) L'attribution de recettes nouvelles aux localités	82
IV. — c) La subvention, participation de l'Etat aux services mixtes gérés par les Communes	82
§ 2. — <i>Les subventions et les services communaux obligatoires</i>	83
A) <i>Les subventions et l'enseignement primaire :</i>	
1° Ancien Régime	86
2° Révolution	87
3° Consulat, Empire et Restauration	88
4° La loi du 28 juin 1833	89
5° Deuxième République et Deuxième Empire	93
6° Troisième République	93
Conclusion	96
B) <i>Les subventions et l'assistance obligatoire</i> ..	96
1° La Révolution	97
2° De 1800 aux lois d'assistance obligatoire.	100
3° Les grandes lois d'assistance obligatoire.	102
a) Loi de 1893 sur l'assistance médicale.	102
b) Loi de 1905 sur l'assistance aux vieillards	104
c) L'assistance obligatoire depuis 1905.	106

Conclusion. — Vers une réforme des services d'assistance	108
C) <i>Les subventions et les dépenses de voirie vicinale</i>	111
1° La loi de 1836 ou l'obligation sans subvention	111
2° Les subventions des lois de 1868-1880	112
3° Les subventions d'après-guerre	113
§ 3. — <i>La subvention et les Services communaux facultatifs</i>	115
Généralités	115
A) <i>Les premières subventions anglaises</i>	117
Leur raison d'être	117
1° Les subventions et les dépenses d'enseignement	119
2° Les subventions et l'assistance publique.	121
3° Les subventions et les dépenses de police.	121
4° La transformation des grants en 1888 ..	123
B) <i>Les subventions françaises pour dépenses facultatives</i>	125
I. — Les subventions allouées sur le Pari Mutuel	125
Historique des prélèvements sur le Pari Mutuel	125
a) Subventions pour adduction d'eau potable	127
b) Subventions pour œuvres locales de bienfaisance	128
II. — Les subventions allouées sur les fonds des jeux et sur la taxe des cercles	130
Les prélèvements sur les fonds des jeux et des cercles	130
Les subventions des jeux	131
III. — Subventions pour la lutte contre l'incendie	132
IV. — Subventions pour l'électrification rurale.	134
Conclusion	135

CHAPITRE II. — Les subventions et les finances locales.

§ 1. — <i>La place des subventions dans les finances locales</i>	137
I. — La crise des finances locales	138
II. — Les difficultés d'une réforme d'ensemble des finances locales	139
III. — La subvention et la réforme des finances locales	142
1° Comme facteur d'équilibre budgétaire.	142
2° Comme instrument de péréquation des recettes entre les localités	144
§ 2. — <i>La subvention et les récentes mesures de réforme des finances locales</i>	147
1° Les mesures d'allègement financier	148
2° Les programmes d'outillage national	148
3° La Caisse de crédit aux communes	150

	Pages.
4° Le projet de réforme Germain-Martin	153
Analyse sommaire	154
Le sort qu'il réserve aux subventions	156
§ 3. — <i>La réforme des fonds communs et la subvention.</i>	
Critique des fonds communs	158
Le fonds commun-dotations	160
Vers un fonds commun-subvention	161
CHAPITRE III. — Examen des critiques adressées à la subvention	163
I. — Quelques opinions sur la subvention :	
M. Arthur Girault	163
MM. Maspétiol et Laroque	164
M. le Sénateur Linyer	164
M. le Député Marchandau	165
M. Dupeyrat	165
II. — Examen des principales critiques :	
A) La subvention renforce le contrôle du pouvoir central	167
B-C) La subvention, source d'arbitraire	169
D) La subvention, facteur de dépense	170
E) La subvention, source de gaspillage	170
F-G-H) La subvention, mécanisme compliqué et défectueux	171
Conclusions	172

TROISIÈME PARTIE

LA TECHNIQUE DES SUBVENTIONS

CHAPITRE PREMIER. — Les bases d'attribution des subventions	178
§ 1. — <i>Le choix des dépenses à subventionner</i>	178
A) Les subventions générales	178
B) Les subventions pour dépenses ordinaires ..	180
§ 2. — <i>Les bases de calcul de la subvention</i>	181
A) <i>Prise en considération de la dépense à subventionner</i>	181
1° La dépense réelle	182
2° La dépense théorique forfaitaire	182
3° La dépense réelle contrôlée	183
4° Énumération des éléments de dépense à subventionner	184
5° Dépense rapportée à la population	185
6° Dépense rapportée aux ressources de la commune	185
Déduction des ressources disponibles	186
B) <i>Prise en considération des charges se rapportant à la dépense à subventionner</i>	188
C) <i>Prise en considération de l'ensemble des charges de la localité</i>	189
1° L'ensemble des dépenses	189
2° Le montant de la dette	189
3° Le montant des impositions locales	190

Pages.

D) <i>Prise en considération des ressources de la localité</i>	193
1° <i>La valeur du centime</i>	193
2° <i>Le centime démographique</i>	194
§ 3. — <i>Le taux des subventions</i>	196
A) <i>La fixation du taux</i>	196
1° <i>Subvention à taux fixe</i>	196
2° <i>Subvention à taux variable</i>	197
a) <i>Subventions discrétionnaire</i>	197
b) <i>Subvention à barème unique</i>	197
c) <i>Subventions à barèmes multiples</i>	198
d) <i>Les formules de répartition</i>	199
1° <i>Système Terquem</i>	199
2° <i>Système H. Sellier</i>	201
<i>Essai d'un mode de répartition</i>	203
<i>Subventions spéciales</i>	203
<i>Subventions générales</i>	204
B) <i>Limitations du taux des subventions</i>	207
C) <i>Majorations du taux des subventions</i>	208
D) <i>Unification du taux des subventions</i>	209
CHAPITRE II. — <i>Les modalités d'attribution des subventions</i>	211
§ 1. — <i>Comment les subventions doivent-elles être attribuées</i>	211
<i>Subventions discrétionnaires et subventions obligatoires</i>	211
<i>L'ordre d'urgence des subventions</i>	213
§ 2. — <i>Qui doit allouer les subventions ?</i>	214
a) <i>Le Préfet</i>	214
b) <i>Le Conseil Général</i>	214
c) <i>Le Ministre</i>	215
d) <i>Une Commission de répartition</i>	215
§ 3. — <i>Conditions d'attribution des subventions</i>	216
1° <i>Conditions concernant l'économie du projet subventionné</i>	217
2° <i>Conditions concernant l'exécution du projet.</i>	218
<i>Obligation de ne faire la dépense qu'après attribution de la subvention</i>	218
<i>Autres conditions</i>	220
3° <i>Conditions concernant l'entretien des ouvrages subventionnés</i>	221
§ 4. — <i>Les clauses de sauvegarde du Trésor</i>	221
1° <i>Assignation de recette</i>	222
2° <i>Assignation de crédit</i>	222
<i>Crédits d'engagement et crédits de paiement</i> ..	223
CHAPITRE III. — <i>Paiement et contrôle des fonds de subvention</i>	225
§ 1. — <i>Les formes du paiement des subventions</i>	225
<i>Paiement en capital</i>	225
<i>Paiement par annuités</i>	226
<i>Bonifications d'intérêt</i>	229
<i>Avances à taux réduit</i>	230

	Pages.
§ 2. — <i>Quand et comment doit être effectué le paiement des subventions</i>	231
Procédure de paiement	231
Les retards dans le paiement des subventions ..	232
Sort de la subvention en fin d'opération	233
Dépassements de dépenses ou bonis	233
§ 3. — <i>Contrôle de l'emploi des subventions</i>	234
1° Le contrôle sur place des opérations subventionnées	235
2° Le contrôle des services subventionnés (assistance et chômage)	236
Les sanctions en matière de subventions	237
CONCLUSION	240
Critique du système français	240
Les remèdes à y apporter	244

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX.

- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif.
HAURIUO. — Précis de droit administratif.
G. JÈZE. — Principes généraux de droit administratif (3^e édition).
— Cours de droit Public 1925 : Les Contrats Administratifs.
— Cours élémentaire de science des finances (5^e édition, 1912).
— Cours élémentaire de science des finances (6^e édition. — Les dépenses publiques).
E. ALLIX. — Traité élémentaire de science des finances.
ALLIX et LECERCLE. — Les impôts français : l'impôt sur le revenu, 1926.
— La taxe sur le chiffre d'affaires, 1927.
— Les Contributions Indirectes, 1932.

II. — HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION ET DES FINANCES LOCALES.

- CHENON. — Histoire générale du Droit français public et privé, des origines à 1815 (1926-29).
ESMEIN. — Cours élémentaire d'Histoire du Droit.
O. MARTIN. — La centralisation et la décentralisation en France, à la fin de l'Ancien Régime. Cours de Doctorat, 1921-1922.
MARION. — Histoire financière de la France depuis 1715.
BABEAU. — La Ville sous l'Ancien Régime.
— Le Village sous l'Ancien Régime.
DE BOISLISLE. — Correspondance des Contrôleurs généraux des Finances.
NECKER. — Administration des Finances, 3 vol., 1875.
Edme CHAMPION. — La France d'après les cahiers de 1789-1897.
GOMEL. — Histoire financière de la Constituante.
— Histoire financière de la Législation et de la Convention.
DAVENNE. — Le Régime administratif et financier des communes, 1840.
BERTUCAT. — Les finances municipales de Dijon, 1910.
BAER. — Les institutions municipales de Moulins sous l'Ancien Régime, 1912.

III. — ADMINISTRATION ET FINANCES LOCALES.

- DALLOZ. — Traité pratique de Droit municipal, 2 vol.
J. DUBARRY. — Le Secrétaire de Mairie.
BLANCHON et DE CELLES. — Le Dictionnaire des Percepteurs, 2^e édition, 1933.

- Ch. et L. DE FOUCHIER. — Manuel pratique des Communes, 2^e édition, 1925.
- MASPETIOL et LAROQUE. — La tutelle administrative, 1930.
- MORGAND. — La loi municipale, 10^e édition, 1923.
- FÉLIX et RAIGA. — Le Régime administratif et financier du département de la Seine et de la Ville de Paris, 1922.
- RAYMOND-LAURENT. — Paris. Sa vie municipale. Vers le plus grand Paris, 1931.
- A.-G. DESBATS. — Le Budget départemental, 1911.
- P. DUBOIS. — Les Finances communales, 1898.
- G. DUPEYRAT. — L'équipement d'une commune rurale, 1932.
- GRASSET. — L'impôt direct communal, 1904.
- R. LAINVILLE. — Qu'est-ce que le budget communal ? 2^e édition, 1933.
- Les fonds spéciaux dans les finances communales, 1927.
- Centimes communaux et taxes nouvelles, 1928.
- RAILLARD. — Etude sur les affectations de recettes dans les finances locales et spéciales françaises, 1911.
- DE RAMEL. — Les dépenses obligatoires et la liberté des communes, 1910.
- VIRENQUE. — Les subventions proportionnelles au centime, 1912.
- WELHOFF. — La gestion financière des communes, 1912.
- ASSEMAT. — La crise des finances communales et départementales.
- BOCQUET. — La réforme des impositions locales, 1921.
- J.-B. BOISSONNET. — La réforme des finances locales, 1926.
- P.-A. BRASSAUD. — La réforme des finances locales.
- M. FÉLIX. — La réforme générale des finances locales :
- I. — La Caisse de Crédit aux départements et aux communes, 1932.
 - II. — Les taxes de la loi du 13 août 1926, 1933.
 - III. — L'allègement des charges des départements et des communes, 1933.
- LECARPENTIER. — Le problème des finances locales en France, 1932.
- REGNAULT. — La réforme des impositions locales, 1912.
- GIROLAMI et DELAPORTE. — Les subventions de l'Etat aux collectivités locales, 1934.

IV. — SERVICES PUBLICS LOCAUX.

A. — *Instruction Publique.*

- Ferdinand BUISSON. — Dictionnaire de Pédagogie, 1911.
- GOBRON. — Législation et jurisprudence de l'enseignement public, 1906.
- GRÉARD. — La législation de l'Enseignement primaire en France depuis 1789.
- L. SCHWARTZ. — Nouveau Code de l'Instruction Primaire (Code Pichard), 28^e édition, 1930.
- J. SIMON. — L'Ecole.
- BOUX. — L'organisation financière de l'Instruction Publique, 1906.
- DOUCE. — Le développement des constructions scolaires, 1902.

- FORTEMPS. — La Législation financière de l'Instruction Publique,
 GRASSET. — Le Régime financier de l'Instruction Primaire, 1898.
 LEMANISSIER. — Obligation des communes en matière d'Instruction Publique, 1909.
 A. BABEAU. — L'Instruction primaire avant 1789-1875.
 — L'Intervention de l'Etat et de l'Enseignement primaire en
 Provence sous la Régence.
 BOURELLY. — L'Instruction Publique en 1789.
 BOISDE. — L'Enseignement Primaire sous la Révolution, 1908.
 BROUARD. — Essai d'histoire critique de l'Enseignement primaire
 de 1789 à nos jours.
 A. DURUY. — L'Instruction Publique et la Révolution, 1882.
 GAILLET. — L'Enseignement sous l'Ancien Régime et la Révolution,
 1906.
 LORRAIN. — Tableau de l'Instruction primaire en France, 1837.
 DION. — Recueil complet de la législation de l'enseignement secondaire,
 1923.
 RABIER. — L'Enseignement secondaire (Répertoire Béquet, t. 19).
 WISEMANS. — Code de l'Enseignement secondaire, 1920.
 MINISTÈRE DU COMMERCE. — L'Enseignement technique en France
 (5 vol.), 1900.
 ASTIER. — L'Enseignement technique en France et à l'étranger.

B. — *Assistance Publique.*

- CROS-MAYREVIELLE. — Traité de législation hospitalière.
 DEROUIN, GORY et WORMS. — Traité théorique et pratique de
 l'Assistance Publique.
 GOUACHON et MOURET. — Manuel pratique d'Assistance, 1925.
 DOMEQ. — Le concours financier de la commune dans les services
 d'Assistance Publique, 1899.
 OGIER et G. RONDEL. — La commune et l'Assistance obligatoire.
 CAMPAGNOLE. — L'Assistance médicale gratuite, 1920.
 — L'Assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables,
 1924.
 BOUICOIRAN. — Les familles nombreuses.
 DEQUIDT. — Le statut des familles nombreuses, 1923.
 C. BLOCH. — L'Assistance et l'Etat à la veille de la Révolution.
 CHAUDRON. — L'Assistance Publique à Troyes à la fin de l'Ancien
 Régime et pendant la Révolution, 1923.
 F. DREYFUS. — L'Assistance sous la Législative et la Convention.
 — L'Assistance sous la Deuxième République.
 CONGRÈS INTERNATIONAL D'ASSISTANCE DE 1889. — Rapports et Pro-
 cès-Verbaux.

C. — *Services divers.*

- P. BARDE. — Les communes et la question de l'Habitation, 1932.
 BLAEVOET. — La distribution de l'électricité, 1930.
 CHAPUIS. — L'alimentation des communes en eau potable, 1914.
 DESBATS. — Les voies ferrées d'intérêt local, 1913.
 GIRAL. — Communes et P. T. T., 1928.
 HENRY. — Code annoté au Service Vicinal, 1912.

- *Traité pratique des chemins vicinaux*, 1911.
- G. MONSARRAT. — *Les chemins vicinaux*, 1922.
- *Les chemins ruraux*, 1923.
- *Les voies urbaines publiques et privées*, 1924.
- *Le Code de l'Urbanisme*, 1933.
- *Les Travaux communaux* (1^{er} vol.), 1933.

V. — *OUVRAGES ÉTRANGERS OU SUR LES INSTITUTIONS LOCALES ÉTRANGÈRES.*

A. — *Ouvrages généraux.*

- VON KAUFMANN. — *Kommunalfinanzen*.
- EHEBERG. — *Kommunalfinanzen* (*Handwörterbuch de Konrad*).
- HERRFURTH. — *Kommunalabgaben* (*Handwörterbuch de Konrad*).
- REISZENSTEIN. — *Kommunalfinanzen* (*Handbuch der Politischen Oekonomie de Schönberg*).
- PERCY-ASHLEY. — *Le pouvoir central et les pouvoirs locaux*.
- WATSON-GRICE. — *National and local finance*, 1910.
- WIBAUT et H. SELLIER. — *Organisation financière des administrations locales*, 4^e Congrès International des Villes, 1929.

B. — *Angleterre.*

- REDLICH et HIRST. — *Le Gouvernement local de l'Angleterre*.
- L. LOWELL. — *Le Gouvernement de l'Angleterre*.
- HOBHOUSE and WRIGHT. — *Local Government and Taxation in England and wales*, 1894.
- MALTBIE. — *Local Government of to-day*, 1897.
- S. WEBB. — *Grants in aid*, 1911.
- *La lutte préventive contre la misère*.
- E. CANNAN. — *History of English rates*, 1896.
- FOWLE. — *The poor law*.
- MACKAY. — *A History of English Poor Law*.
- CRAIKE. — *The State and Education*, 1884.
- PÉRON. — *Législation de l'Enseignement primaire et secondaire en Angleterre*, 1908.
- A.-W. NEWTON. — *English Elementary School*, 1919.
- KANDEL. — *Elementary Education in England*, 1914.
- MELVILLE-LEE. — *A History of Police in England*.

C. — *Belgique.*

- BERNIMOLIN. — *Les Institutions provinciales et communales de la Belgique*.
- DRION DU CHAPOIS. — *Le droit communal belge spécialement au point de vue financier*, 1914.
- ERRERA. — *Traité de Droit public belge*.
- VALÉRIUS. — *Organisation des communes belges*, 1912.
- RAPPORTS SUR L'ABOLITION DES OCTROIS COMMUNAUX EN BELGIQUE (1862 et 1867).

VI. — REVUES ET DOCUMENTS PÉRIODIQUES.

Bulletin Officiel du Ministère de l'Intérieur.
Bulletin Officiel du Ministère de l'Instruction Publique.
La situation financière des commune.
La revue de Droit public.
La revue de Science et de Législation financière.
La revue générale d'Administration.
La revue politique et parlementaire.
L'Economiste Français.
L'Action Communale.
La Vie communale et départementale.
Le Journal des Maires.
La Jurisprudence municipale et rurale.
Le Mémorial des Percepteurs.
Publications du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique.
La revue des Etablissements de Bienfaisance.
La revue philanthropique.
Revue Internationale de l'Enseignement.
Revue pédagogique.
 Comptes rendus des Congrès de l'Association Nationale des
 Maires de France.
 Documents imprimés du Conseil Général de la Seine.

Vu, le Doyen :
 Edgard ALLIX.

Vu, le Président de Thèse :
 Gaston JÈZE.

Vu et permis d'imprimer;
 Le Recteur de l'Académie de Paris,
 CHARLETY.

